

LA RÉPARATION

DES

DOMMAGES DE GUERRE

EN DROIT INTERNATIONAL

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(Sciences Politiques et Économiques)

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE

le Jeudi 25 Novembre 1920, à 3 h. 1/2

PAR

Charles VASSILLIÈRE

Président : M. PILLET, *professeur*
Suffragants { MM. WEISS, *professeur*
BASDEVANT, *agrégé*

PARIS
IMPRIMERIE PAUL DUPONT
4, rue du Bouloi

1920

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune appro-
bation ni improbation aux opinions émises
dans les thèses ; ces opinions doivent être
considérées comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

LA RÉPARATION

DES

DOMMAGES DE GUERRE

EN DROIT INTERNATIONAL

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(Sciences Politiques et Économiques)

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE

le Jeudi 25 Novembre 1920, à 3 h. 1/2

PAR

Charles VASSILLIÈRE



Président : M. PILLET, *professeur*
Suffragants { MM. WEISS, *professeur*
BASDEVANT, *agrégé*

PARIS
IMPRIMERIE PAUL DUPONT
4, rue du Bouloi

1920

Digitized by the Internet Archive
in 2026

BIBLIOGRAPHIE

MM. LÉON BOURGEOIS — Pour la Société des Nations.

C^{te} de GERMINY — Le droit d'indemnité et les dommages de guerre, d'après J. H. Ralston — Une opinion Nord-Américaine (Revue générale de droit international public).

DESPAGNET — Cours de droit international public.

PILLET — La guerre actuelle et le droit des gens.

JEZE — La réparation intégrale des dommages causés par les faits de guerre.

Publications du Comité national d'action pour la réparation intégrale des dommages causés par la guerre :

WEISS — La réparation des dommages causés par guerre au point de vue du droit international.

DELOMBRE — Les dommages de guerre devant le Parlement.

DESPLAS — Rapport à la Chambre sur la réparation des dommages causés par les faits de guerre (Loi du 17 avril 1919).

A. VANDERPOOL — La Doctrine scolastique du droit de la guerre.

Traité et conventions entre le Roi et les Puissances alliées conclus à Paris le 20 novembre 1815 (Imprimerie Royale — 1815).

Recueil des traités et conventions, lois, décrets et autres actes relatifs à la paix avec l'Allemagne (Imprimerie Nationale — juin 72 — août 72 — juillet 76 — mars 79).

- MM. L. DUBOIS — Rapport fait au nom de la Commission chargée d'examiner le projet de loi portant approbation du traité de paix conclu à Versailles le 28 juin 1919 (Parties VIII et IX, réparations et clauses financières).
- V. AUGAGNEUR — Rapport fait au nom de la Commission chargée d'examiner le projet de loi portant approbation du traité de paix conclu à Versailles le 28 juin 1919 (Partie I, pacte de la Société des Nations).
- L. BARTHOUD — Rapport général fait au nom de la Commission chargée d'examiner le projet de loi portant approbation du traité de paix conclu à Versailles le 28 juin 1919.
-

INTRODUCTION

Le Problème

Depuis les premiers mois des hostilités la question de la réparation des dommages de guerre a tenu une place prépondérante, et d'ailleurs légitime, dans les préoccupations publiques. Dès le 22 octobre 1914, dans une circulaire aux Préfets, le Gouvernement s'exprimait dans les termes suivants : « Le Gouvernement se préoccupe, à l'heure actuelle, de venir en aide, par tous les moyens dont il dispose, aux populations qui sont victimes de la guerre. Dans ce but, certain d'avance qu'il répondra aux vœux du pays tout entier, il se propose de faire appel aux régions que leur situation préserve des atteintes de l'ennemi, pour leur demander d'apporter aux Départements envahis le secours de leurs propres ressources ».

Quelques semaines plus tard — 22 décembre 1914 — dans une déclaration aux Chambres, le Gouvernement revenait sur le même sujet et disait : « Sous la poussée de l'invasion, des départements ont été occupés et des ruines y ont été accumulées. Le Gouvernement prend, devant vous, un engagement solennel et qu'il a déjà en partie exécuté, en vous proposant une première ouverture de crédit de 300 millions. La France redressera ces ruines, en escomptant, certes, le produit des indemnités que nous exigerons, et, en attendant, à l'aide d'une contribution que la nation entière paiera, fière, dans la détresse d'une partie de ses enfants, de remplir le devoir de la solidarité nationale ».

D'un cœur unanime, les Chambres suivaient le Gouvernement et l'article 12 de la loi du 26 décembre 1914 instituait « le droit à la réparation des dommages matériels résultant des faits de guerre », une loi spéciale devant déterminer les conditions dans lesquelles ce droit s'exercerait.

Du fait même que les discussions étaient longues et vives devant le Parlement, l'opinion publique se passionnait davantage. Il devenait difficile d'ouvrir un journal ou une revue sans y voir un article sur les Dommages de guerre. Dans le *Temps* notamment, un ancien Ministre, M. Paul DELOMBRE, a publié tout une série d'études, réunies par la suite en un opuscule par les soins du Comité national d'action pour la réparation intégrale des dommages causés par la guerre.

De nombreux groupements se formaient, dont l'un des plus utiles a été constitué sous la présidence de M. LARNAUDE, doyen de la Faculté de droit. Voici quel en était le but :

« L'Association a pour objet, par des démarches, des conférences, des publications, de rechercher et de poursuivre la mise à exécution des moyens propres :

1° A réparer, au plus tôt et intégralement, à la charge de toute la population française, les dommages causés par la guerre en faisant proclamer le droit à la réparation ;

2° A provoquer la reprise de la vie économique, en particulier dans les régions envahies par l'ennemi ;

3° A organiser pratiquement, pour l'appliquer à l'Etat lui-même, aux Départements, aux Communes, aux particuliers, l'obligation proclamée à la charge de la Nation... (1). »

Le Comité national d'action a publié plusieurs études dont la plupart ont été largement mises à contribution dans les débats parlementaires.

Pendant que ce mouvement s'accroissait, soit sous la poussée des idées de fraternité et de solidarité, soit en vue de la défense d'intérêts d'ailleurs respectables, les grands groupements déjà existants se préoccupaient aussi vivement du problème de la réparation des dommages de guerre.

Il en était ainsi spécialement des Chambres de Commerce.

« C'est — écrit M. le député DESPLAS, — à la Chambre de Commerce de Nancy, à laquelle se joignit celle de Charleville, que revient l'honneur d'avoir provoqué les manifestations des différentes Chambres. Dans les séances des 23 janvier et 25 février 1915, elle affirma le droit des marches du pays, c'est-à-dire des régions prédestinées par leur situation géographique à être des routes d'invasion et des champs de

(1) Comité national d'action. Statuts.

bataille, à obtenir la réparation intégrale des préjudices soufferts pour le compte du pays, ayant la conviction que personne, sans froisser le sentiment intime de solidarité nationale, n'osera prétendre que 40 millions de Français sont incapables de réparer les pertes qu'auront subies quatre millions de Français, qu'on a laissé envahir pour permettre à nos armées de choisir leur terrain de bataille, et que ces quatre millions de Français sont seuls capables de supporter ces charges. »

Presque toutes les Chambres de Commerce de France ont adopté le vœu émis par les Chambres de Commerce de Nancy et de Charleville, tendant à ce que « les dommages matériels causés par la guerre aux collectivités, départements, établissements et services publics et particuliers, soient mis à la charge de la nation, qui en assurera la réparation intégrale, sans faire aucune distinction ni de condition de personnes ou de sociétés commerciales, ni de nature de dommages, et qu'une loi consacre formellement et à bref délai, le principe de cette réparation ».

Ces quelques faits, qu'il serait aisé de multiplier, démontrent que la France entière s'est passionnée pour le problème de la réparation des dommages causés par la guerre. Cela s'explique facilement et est tout à son honneur.

Il y a lieu, d'ailleurs, de considérer que les dévastations ont eu une importance que les guerres passées ne permettaient même pas d'imaginer, soit parce que les hostilités ont duré plus de quatre ans, soit parce qu'elles ont été conduites avec une barbarie systématique qui n'avait jamais été poussée à de tels extrêmes, même pendant la guerre de Trente ans, soit enfin et surtout parce que la science avait mis aux mains des belligérants des moyens de destruction jusqu'alors inégalés.

D'autre part, la conscience a fait des progrès, — et la belle parole de la Révolution, que « la fraternité qui unit les citoyens d'un peuple libre rend commun à tous les individus du corps social le dommage occasionné à l'un de ses membres » était devenue une vivante réalité, s'imposant à l'esprit et plus encore au cœur de tous les Français.

La nation, bien que les sources mêmes de sa prospérité fussent considérablement taries, n'a donc point hésité à se charger du lourd fardeau de la réparation des dommages de guerre. En vertu de la loi du 17 avril 1919, les sinistrés possèdent sur l'Etat une créance directe.

Ce n'est pas ici le lieu d'exposer les innombrables diffi-

cultés auxquelles s'est heurtée l'élaboration de cette loi, expression de principes nouveaux, et dans laquelle il s'agissait, selon l'éminent doyen de la Faculté de Droit, « de concilier les justes prérogatives du droit individuel avec les exigences légitimes des droits et des intérêts de l'Etat ».

Mais la solution, ainsi intervenue, ne doit pas être définitive, sous peine de blesser les principes de justice les plus sains, sous peine aussi de placer la France dans un état regrettable d'infériorité, pour toute lutte économique avec les autres peuples.

La France indemniserait tout d'abord ses enfants victimes des **dommages de guerre** ; mais ensuite elle devra exiger des empires centraux le remboursement des capitaux qu'elle aura consacrés à cette œuvre de réparation. Ainsi le veulent les exigences de la conscience humaine et le souci de nos intérêts vitaux et de notre avenir. Dans cette action récursoire, comme on dit à l'école, pourra-t-elle s'appuyer sur des principes admis en droit international ? Si oui, dans quelles limites ? Après avoir tranché cette question de fait, nous rechercherons si les solutions présentes données par le droit des gens ne seraient pas susceptibles d'être améliorées, et par quels procédés ?

La Réparation des Dommages de Guerre

en droit international

CHAPITRE PREMIER

Les Précédents

Dans son *Manuel de Droit international public*, M. BONFILS a consacré quelques lignes à la question qui nous occupe : « L'indemnité de guerre, fréquente dans tous les siècles, a pris, au XIX^e siècle, une extension démesurée. Loin d'être un progrès, c'est un retour aux pratiques d'autrefois. L'indemnité de guerre a, en outre, changé de caractère : Le principe d'une indemnité de guerre, imposée par le vainqueur au vaincu, est admissible et explicable quand l'indemnité représente les frais exposés par le vainqueur pour soutenir les hostilités et la réparation du préjudice causé par la résistance de l'adversaire. Mais de nos jours ce caractère est méconnu. Dans la pratique, l'indemnité de guerre n'est plus qu'un moyen pour le vainqueur de s'enrichir au détriment d'autrui et de satisfaire sa cupidité en profitant de ses succès. Le système des indemnités de guerre, très pratiqué pendant les luttes de la Révolution et de l'Empire, a été plus accentué que jamais et poussé aux extrêmes limites par la Prusse contre l'Autriche en 1866, et en 1871 contre la France, qui dû payer une indemnité de 5 milliards ».

Il ne saurait rentrer dans le cadre de notre travail de rappeler tous les précédents dans lesquels fut admis le principe d'une indemnité à payer par le vaincu : il importe pourtant de signaler les plus notables en ce qui touche la France : nous voulons parler du *Traité et des Conventions entre le Roi et les Puissances alliées*, conclus à Paris le 20 novembre 1815, et surtout du *Traité de Paix avec l'Allemagne* du 10 mai 1871.

Traité de 1815 entre la France et les Puissances alliées

C'est dans le préambule même que se trouve posé le principe d'une indemnité à payer par la France : « Au nom de la très Sainte et Indivisible Trinité, les puissances alliées ayant, par leurs efforts réunis et par le succès de leurs armes, préservé la France et l'Europe des bouleversements dont elles étaient menacées par le dernier attentat de Napoléon Bonaparte...

« Partageant aujourd'hui avec sa Majesté très Chrétienne le désir de consolider, par le maintien inviolable de l'autorité royale et la remise en vigueur de la Charte constitutionnelle, l'ordre des choses heureusement rétabli en France, ainsi que celui de ramener entre la France et ses voisins ces rapports de confiance et de bienveillance réciproques que les funestes effets de la Révolution et son système de conquête avaient troublés pendant si longtemps;

« Persuadées que ce dernier but ne saurait être atteint que par un arrangement propre à leur assurer de justes indemnités pour le passé et des garanties solides pour l'avenir; ont pris en considération, de concert avec S. M. le Roi de France, les moyens de réaliser cet arrangement; et ayant reconnu que *l'indemnité due aux puissances ne pourrait être ni toute territoriale, ni toute pécuniaire*, sans porter atteinte à l'un ou à l'autre des intérêts essentiels de la France, et qu'il serait plus convenable de *combinaison ces deux modes de manière à prévenir ces deux inconvénients* LL. MM. II. et RR. ont adopté cette base pour leurs transactions actuelles... ».

En résumé, la France vaincue paiera-sous deux formes : cessions territoriales et prestations diverses d'ordre pécuniaire. Les frontières de la France sont ramenées à ce qu'elles étaient en 1790, sauf d'assez nombreuses modifications à notre détriment (article premier, paragraphes 1, 2, 3...).

Quant à la partie pécuniaire de l'indemnité à fournir par la France aux puissances alliées, elle est fixée à 700 millions de francs (article 4).

Cette somme a pour objet de faire face, dans une certaine mesure, aux dépenses de guerre engagées par les puissances victorieuses. Mais elle ne constitue qu'une partie des charges que la France doit supporter.

D'autres prestations doivent être fournies pour l'entretien des troupes d'occupation. Ces prestations sont fixées avec une minutie extrême par une convention conclue en conformité de l'article 5 du Traité de Paris :

« ... Cette armée de 150.000 hommes sera entretenue par le Gouvernement français..., le logement, le chauffage, l'éclairage, les vivres et les fourrages seront fournis en nature... » Les rations sont elles-mêmes déterminées avec le plus grand soin. « ...Quant à la solde, l'équipement et l'habillement et autres objets accessoires, le Gouvernement français subviendra à cette dépense, moyennant le paiement d'une somme de cinquante millions de francs par an, payable en numéraire, de mois en mois, à dater du 1^{er} décembre de l'année 1815, entre les mains des Commissaires alliés... »

Il serait fastidieux de reproduire ici les autres détails dans lesquels entre la convention; cet exposé, aussi succinct soit-il, suffit pour marquer les différences essentielles qui séparent le Traité de Paris de 1815 du Traité de Versailles de 1919 :

Tandis que celui-ci se borne souvent à poser des principes, le Traité de Paris, au contraire, ne laisse rien à l'incertitude ni au hasard; on chiffre jusqu'aux infiniments petits. On se croirait plutôt à la Cour des Comptes que dans un Congrès.

D'autre part, alors que dans le Traité de 1919 les dépenses d'entretien des troupes d'occupation sont déduites du montant des indemnités dues par l'Allemagne, dans le traité de 1815 elles s'y ajoutent, au contraire, si bien que les sommes payées par la France furent en fait très supérieures au chiffre qu'elles paraissaient devoir atteindre tout d'abord.

Traité de Francfort du 10 Mai 1871

Même méthode en 1871. Le chiffre global de l'indemnité est fixé par l'article 2 des préliminaires de paix : « La France paiera à Sa Majesté l'Empereur d'Allemagne la somme de cinq milliards de francs. Le paiement d'au moins un milliard de francs aura lieu dans le courant de l'année 1871 et celui de tout le reste de la dette dans un espace de trois années à partir de la ratification des présentes ».

L'article 7 du traité de paix entre dans des précisions : « Le paiement de 500 millions aura lieu dans les trente jours

qui suivront le rétablissement de l'autorité du Gouvernement français dans la ville de Paris. Un milliard sera payé dans le courant de l'année et un demi-milliard au 1^{er} mai 1872. Les trois derniers milliards resteront payables au 2 mars 1874, ainsi qu'il a été stipulé par le traité de paix préliminaire. A partir du 2 mars de l'année courante, les intérêts de ces trois milliards de francs seront payés chaque année, le 3 mars, à raison de 5 p. 100 par an. Toute somme payée en avance sur les trois derniers milliards cessera de porter des intérêts à partir du jour du paiement effectué. Tous les paiements ne pourront être faits que dans les principales villes de commerce de l'Allemagne et seront effectués en métal, or ou argent ou billets de la banque d'Angleterre, billets de la banque de Prusse, billets de la banque royale des Pays-Bas, billets de la banque nationale de Belgique ; en billets à ordre ou en lettres de change négociables, de premier ordre, valeur comptant.

Le Gouvernement allemand ayant fixé en France à trois francs soixante-quinze centimes la valeur du thaler prussien, le Gouvernement français accepte la conversion des monnaies des deux pays au taux ci-dessus indiqué. Le Gouvernement français informera le Gouvernement allemand trois mois d'avance de tous paiements qu'il comptera faire aux caisses de l'Empire allemand... »

Les plénipotentiaires allemands établirent d'une façon encore plus détaillée — par les conventions financières des 12 octobre 1871, 29 juin 1872 et 15 mars 1873 — l'ordre dans lequel devaient se succéder les paiements destinés à régler l'indemnité de 5 milliards.

Ce chiffre déjà énorme si l'on considère l'époque à laquelle une telle indemnité nous fut imposée et la durée relativement courte d'une guerre qui n'était en rien comparable à celle qui vient de finir, n'est pourtant pas le seul que dut payer la France. Il lui fallut encore entretenir les troupes allemandes d'occupation :

Convention de Ferrières du 11 mars relative à l'exécution des préliminaires signés à Versailles le 26 février 1871 :

« *Article premier.* — L'intendance militaire allemande se chargera de l'alimentation des troupes allemandes restant en France, jusqu'au 31 décembre de l'année courante, alimentation qui doit avoir lieu aux frais du Gouvernement français dans la mesure convenue avec l'intendance militaire allemande, d'après l'article 4 du traité préliminaire de paix, conclu le 26 février dernier.

Art. 2. — Le Gouvernement français paiera, par contre,

une indemnité fixée à 14 Groschen, soit un franc soixante-quinze centimes pour chaque ration de vivre et à 20 Groschen, soit deux francs cinquante, pour chaque ration de fourrage. L'indemnité à payer pour chaque ration de fourrage sera réduite à deux francs vingt-cinq centimes à partir du 1^{er} octobre jusqu'au 31 décembre de l'année courante.

Art. 3. — Cette indemnité ne sera payable qu'à partir du trois de ce mois, pour 500.000 rations de vivres et 150.000 rations de fourrages par jour. Le Gouvernement français ne sera, par conséquent, pas autorisé à demander aucun dédommagement pour les réquisitions faites depuis le 26 février dernier par les troupes allemandes en France. Les autorités militaires allemandes cesseront, après la signature de la présente convention, de faire toutes réquisitions.

Art. 4. — Après la ratification du traité de paix définitif et le paiement du premier demi-milliard de la contribution imposée à la France, l'indemnité susmentionnée sera réduite, par semaine et par quart, de la différence qui existe entre 500.000 rations de vivre et 150.000 rations de fourrages d'une part, et 150.000 rations de vivre et 50.000 rations de fourrages d'autre part, et au bout de quatre semaines, elle ne sera plus décomptée que sur le taux de 150.000 rations de vivres et 50.000 rations de fourrages par jour. Le chiffre des rations que représente l'indemnité diminuera ensuite au fur et à mesure que le paiement des acomptes des frais de guerre s'effectuera, de sorte qu'il ne restera à payer :

1^o Quinze jours après le versement du premier milliard que pour 120.000 rations de vivres et pour 40.000 rations de fourrages ;

2^o Quinze jours après le versement du premier milliard et demi, que pour 80.000 rations de vivres et pour trente mille rations de fourrages ;

3^o Quinze jours après le versement des deux premiers milliards que pour 50.000 rations de vivres et pour 18.000 rations de fourrages.

Les paiements s'effectueront toujours par anticipation pour quinze jours.... »

On pourrait poursuivre et donner d'autres détails encore ; mais nous en avons dit assez pour montrer qu'en 1871 comme en 1815, l'indemnité à payer par la France fut méticuleusement chiffrée. Ajoutons que, en 1871, elle dépassa de beaucoup les dépenses et les pertes de l'Allemagne, ce qui dut contribuer à faire regarder par cette puissance la guerre comme une industrie lucrative et ce fut peut-être une des causes qui la jeta dans la tragique aventure de 1914.

L'œuvre de La Haye

Dans leur dessein primitif les conférences de La Haye de 1899 et de 1907 constituaient des tentatives de suppression de la guerre; mais dans l'impossibilité d'arriver à un résultat pratique, elles bifurquèrent en quelque sorte : elles se préoccupèrent d'humaniser la guerre et de la rendre autant que possible plus rare. Dans ce but furent édictés des règles à suivre pendant les hostilités et des sanctions dans le cas de violation de ces règles.

Dans une courte mais substantielle brochure, publiée sous les auspices du Comité national présidé par M. LARNAUDE, M. WEISS, professeur de droit international à l'Université de Paris, a exposé quelles auraient dû être les conséquences de la doctrine admise par la conférence de La Haye :

« De toute façon, les sommes qui auront été versées par l'Etat français, soit à ses nationaux, à titre d'indemnité, soit à des étrangers, à titre de secours, ne resteront pas définitivement à sa charge, si le sort des armes, ainsi que tout le fait prévoir, nous est favorable. L'indemnité de guerre qui sera imposée à l'ennemi vaincu, lui permettra de rentrer dans ses avances. Et, même, parmi les avances ainsi faites aux victimes de la guerre, il en est dont la répétition sera entièrement indépendante de la victoire qui doit couronner la vaillance de nos troupes et de leurs alliés; *ce sont celles qui auront eu pour objet de dédommager les habitants, au détriment desquels ont été commis des actes contraires aux lois et aux coutumes de la guerre.* La quatrième convention de La Haye du 18 octobre 1907, à laquelle est annexé un règlement concernant les lois et coutumes de la guerre, destiné notamment à protéger les personnes et les biens des non-combattants, et à préserver de toute saisie ou destruction inutile les propriétés publiques ennemies, a pris soin, en effet, d'assurer par une sanction pécuniaire le respect de ses prescriptions. Son article 3 est ainsi conçu : « La partie belligérante qui violerait les dispositions du règlement sera tenue à indemnité, s'il y a lieu. Elle sera responsable de tous actes commis par les personnes faisant partie de sa force armée (1). »

Cet article 3 a été l'objet des appréciations les plus contradictoires : d'aucuns l'ont célébré comme une victoire

(1) WEISS : *La Réparation des dommages causés par la guerre de 1914-1915*, au point de vue du Droit international, p. 5.

du droit. Il serait difficile d'exagérer l'importance qu'y attachait M. Léon BOURGEOIS, président de la délégation française à La Haye, dans son rapport au Ministre des Affaires étrangères sur la deuxième conférence de la Paix (1907). Il écrivait : « Le caractère obligatoire du Règlement de 1899 a été non seulement affirmé de nouveau, mais sanctionné par une disposition toute nouvelle (article 3), déclarant le belligérant responsable des actes commis, en violation dudit règlement, par toutes personnes faisant partie de sa force armée, c'est-à-dire par tous commandants, officiers, sous-officiers et soldats, et créant le droit à indemnité pour les victimes, conformément aux principes du droit privé. *La sanction pécuniaire des obligations internationales, pour la première fois, se trouve définitivement introduite dans le droit des nations* ».

S'agissant ici d'un rapport, M. Léon BOURGEOIS se borne à souligner avec force les résultats obtenus. Mais ailleurs, notamment dans un discours prononcé à l'école des Sciences politiques le 5 juin 1908, à l'occasion du jubilé de M. le professeur RENAULT, l'éminent homme d'Etat dévoile toute sa pensée : « Nous avons parlé des sanctions pécuniaires que la convention et le règlement de la guerre sur terre ont prévues, et nous avons dit combien était significative une pareille nouveauté. Voici deux grands Etats qui sont en guerre, deux armées puissantes en présence, qui n'auraient hier connu d'autre loi que la force, d'autre frein qu'un sentiment bien vague encore des devoirs de l'humanité. Voici qu'un petit article de la convention se dresse entre les chefs de ces armées; voici qu'ils entendent, par ce texte de quelques lignes, la voix même de tous les autres Etats leur dire : La Puissance, au nom de laquelle vous commandez, s'est engagée solennellement, non seulement envers votre adversaire d'aujourd'hui, mais envers nous tous, à faire tels actes, à s'abstenir de tels autres; et elle s'y est engagée pour ceux qui commandent et pour ceux qui combattent en son nom — pour tous, généraux, officiers, sous-officiers ou soldats; — si vous violez cette loi, consentie par vous-mêmes, vous êtes déclarés responsables et il y a des juges, jugeant au nom de l'humanité tout entière, qui vous jugeront et vous condamneront. Quel spectacle nous donne, Messieurs, cette image du droit se levant tout à coup au milieu des armées, et soyez-en sûrs, s'imposant à la force militaire la plus puissante, grâce au soutien d'une force plus puissante encore, à la volonté du monde civilisé » (1).

(1) BOURGEOIS : *Pour la Société des Nations*, 1910, p. 283.

En 1908, ces paroles soulevaient les applaudissements de l'auditoire le plus cultivé; qui oserait les prononcer aujourd'hui? La guerre est venue et le laborieux échafaudage juridique élevé à La Haye s'est lamentablement écroulé. Quelques rares savants versés dans la science du droit international l'avaient prévu, en particulier M. PILLET, professeur à la Faculté de droit à Paris.

Cet éminent juriste n'a jamais accordé grande confiance à l'œuvre élaborée à La Haye. A peine les conférences avaient-elles pris fin, que déjà il ne leur ménageait pas les critiques, et depuis lors le cours des événements lui a donné raison de plus en plus. Voici notamment son opinion sur l'article 3 de la convention 4 de La Haye : « La cause des défenseurs de l'œuvre de La Haye a une autre raison. Un traité peut stipuler en même temps que des règles à suivre, les sanctions qui seront encourues au cas où lesdites règles ne seraient pas obéies. C'est une supériorité relativement aux usages qui ne connaissent que la sanction brutale des représailles. Ainsi la conférence de 1907 a établi que toute convention à ses dispositions ouvrirait un droit à indemnité. On a souvent célébré cette disposition comme un progrès notable, *je suis encore à me demander comment elle pourrait avoir une efficacité quelconque*. Ce n'est sans doute pas au cours de la guerre elle-même que l'on prétend faire valoir ce droit éventuel à une indemnité, on ne voit guère des adversaires posant leurs armes pour aller débattre devant un tribunal l'étendue de leurs responsabilités. Sera-ce après la guerre, au moment du traité de paix? Quelle justice espérer alors? Le vainqueur fera grand état des infractions qu'il prétendra avoir été commises à son préjudice, et se fera de ce chef allouer de copieuses indemnités. Quant au vaincu, il n'osera pas même élever la voix dans ce « jugement de cour » dont il ne sortirait que noirci. Tout cela nous semble encore illusion pure (1) ».

Cette façon de voir est évidemment conforme à la vérité. Elle paraît partagée par M. JEZE, professeur à la Faculté de droit de Paris : « ...Il est douteux que l'article 3 reçoive des applications fréquentes ou utiles. L'Etat vainqueur ne reconnaîtra pas volontiers que sa victoire est entachée de violences et de crimes; il se refusera à jeter une flétrissure sur les troupes qui lui ont assuré le succès. L'Etat vaincu, au contraire, devra, sous la menace de conditions de paix excessives, se charger de toutes les indemnités dont il plaira au

(1) PILLET : *La guerre actuelle et le droit des gens*, 1916, p. 31.

vainqueur de lui imposer la charge. Tout au plus protestera-t-il contre la violence morale qu'il subit. Mais ces protestations n'auront guère d'efficacité. Enfin, à supposer, par impossible, que l'Etat vainqueur daigne se reconnaître coupable de quelques irrégularités dans l'application des lois de guerre, et accepte, par conséquent, le principe de son obligation d'indemnité, cela n'aura d'autre résultat que d'aggraver la charge de l'Etat vaincu. Il n'est pas douteux, en effet, que l'Etat coupable, s'il est vainqueur, s'efforcera de faire payer par le vaincu tous les frais de la guerre, d'exiger de lui la réparation pécuniaire de tous les désastres qu'elle a entraînés pour ses nationaux, des pertes de vie et de biens qu'elle a causées à ses ressortissants, — et cette réparation sera calculée largement. Il ne manquera pas d'ajouter à cette somme formidable le montant des indemnités qu'il devra payer par application de l'article 3 de la quatrième convention de La Haye de 1907 (1) ».

MM. PILLET et JEZE estiment donc qu'il n'existe pas de moyens permettant d'arriver à une exécution vraiment effective de l'article 3. Ils raisonnent en réalistes, et il est difficile, dans l'état actuel des choses, de croire qu'ils sont trop pessimistes.

Cependant, M. WEISS ne se résoud pas, comme ses collègues, à enregistrer la faillite de l'article 3 : « A moins de considérer ce texte comme « un chiffon de papier » sans valeur, il signifie que l'Allemagne vaincue, ou même victorieuse, devra indemniser notre pays des innombrables attentats commis en France par ses soldats, contre le droit des gens, et dont les rapports des commissions officielles continuent à dresser l'atroce nomenclature ».

Plus loin, le distingué professeur indique même par quels procédés les dispositions de l'article 3 pourraient sortir leur effet : « Une double voie est ouverte à l'Etat lésé, pour obtenir les réparations qui lui sont dues, en vertu de l'article 3 de la quatrième convention de La Haye : ou bien une entente directe avec l'Etat contrevenant, l'inscription dans le traité de paix qui marquera la fin des hostilités d'une somme forfaitaire, destinée à dédommager ceux de ses nationaux qui croiront avoir à se plaindre d'une violation des principes formulés par cette convention, et indépendante de l'indemnité de guerre proprement dite à laquelle le vainqueur aura droit; — ou bien un arbitrage, une sentence de la cour arbitrale de La Haye. Toutes nos préférences sont acquises à cette

(1) JEZE : *La réparation intégrale des dommages de guerre*, p. 8.

dernière solution, dans les circonstances actuelles. Il ne suffit pas, en effet, de faire supporter à l'Allemagne vaincue la rançon matérielle de ses forfaits, sous forme de contribution pécuniaire. Il importe que le monde civilisé connaisse les procédés de guerre auxquels elle a eu recours, et qu'il en mesure l'horreur. Cette publicité nécessaire, cette publicité vengeresse, sera la meilleure sanction du droit des gens insultés. La France victorieuse aura le devoir d'instruire le procès de la « Kultur » germanique, telle qu'elle s'est révélée dans ses départements envahis, et d'élever contre elle le réquisitoire de la conscience universelle. A La Haye, toutes les preuves seront admises, tous les témoignages se produiront librement. Rien n'empêchera le Gouvernement de Berlin de les discuter, de les contester, de plaider les circonstances atténuantes, d'établir, s'il se peut, à sa décharge, les excès que ses journaux et ses agences imputent chaque jour à nos héroïques combattants et à la population civile des territoires occupés. Refuser le débat, ce serait reconnaître l'inanité de ses griefs ; ce serait le plus éloquent des aveux. L'Allemagne se condamnerait elle-même en fuyant le grand jour de l'audience internationale, où ses loyaux adversaires sauront bien la traîner. La juste sentence qui l'attend et qui proclamera le déshonneur de sa défaite sera la première application du principe qu'elle avait, avec son inconscience habituelle, fait insérer dans l'article 3 de la convention de 1907 sur les lois et coutumes de la guerre. Les crimes allemands seront frappés par les armes que l'Allemagne elle-même a forgées. Et ce sera justice (1) ».

Ces considérations suggérées par un noble idéalisme mériteraient d'être tenues en compte, si le monde n'était pas ce qu'il est. Mais on peut affirmer qu'une sentence arbitrale de La Haye serait de bien peu de poids pour l'opinion publique. C'est à peine si les sentiments de quelques centaines de personnes pourraient s'en trouver modifiés. L'Entente garderait ses partisans et les Empires centraux les leurs, quoique La Haye pût décider. C'est l'évidence en ce qui touche les pays belligérants ; quant aux neutres, à part quelques exceptions, la guerre a démontré que la courbe de leurs sympathies suivait d'assez près celle de la victoire. Dans le cataclysme qui a bouleversé le monde, les sentiments et les intérêts ont pris position et ne changeront pas de longue date. La cristallisation des sympathies et des antipathies est faite et ce n'est pas une décision de la cour d'arbitrage de La Haye qui la désagrégerait.

(1) WEISS : *Loc. cit.*, p. 62.

Il faut ajouter qu'un pareil débat, portant sur plus de quatre années d'une guerre mondiale, s'éterniserait, et serait loin de contribuer à l'apaisement des haines aujourd'hui surexcitées.

Ce sont d'ailleurs là des questions d'opportunité sur lesquelles les avis peuvent être partagés. Mais, il est une observation d'une toute autre importance que nous devons présenter : admettons que l'Entente veuille aller à La Haye pour demander à l'Allemagne ou à ses alliées des indemnités à raison de l'article 3 de la convention. Le pourrait-elle ?

Il ne le semble pas, car les dispositions élaborées à la Conférence de La Haye de 1907 ne sont pas, croyons-nous, applicables à la guerre qui vient de finir. On lit partout le contraire, mais rien n'est plus douteux.

Voyons les textes : L'article 1^{er} de la convention IV est ainsi conçu : « Les puissances contractantes donneront à leurs armées de terre des instructions qui seront conformes au règlement sur les lois et coutumes de la guerre, annexé à la présente convention ». Cette rédaction est assez étrange à première vue : le règlement concernant les lois et coutumes de la guerre n'est pas directement obligatoire pour les puissances signataires ; il ne l'est qu'indirectement, par le fait que les instructions données par chaque Etat à ses propres troupes doivent s'en inspirer.

On a voulu éviter des situations pénibles ; celle-ci, par exemple : un civil d'un territoire envahi tire sur l'ennemi ; il est pris et fusillé ; l'arrêt qui le condamnera, ne sera pas, du moins, rendu au nom de sa propre patrie.

L'article 2 détermine les conditions auxquelles est applicable l'article premier, et par suite il est capital dans la question que nous examinerons. Voici ce qu'il décide : « *Les dispositions contenues dans le règlement visé à l'article premier, ainsi que dans la présente convention, ne sont applicables qu'entre les puissances contractantes et seulement si les belligérants sont tous parties à la convention* ».

Cela s'explique aisément : on a craint de mettre les puissances signataires en état d'infériorité par rapport aux puissances non signataires, si une guerre venait à éclater entre elles. Dans la lutte qui vient de s'achever, les belligérants étaient-ils donc tous parties à la convention ? Il s'en faut de beaucoup ; cinq d'entre eux s'étaient abstenus : l'Italie, la Serbie, le Monténégro, la Bulgarie et la Turquie.

Or, l'article 3 de la convention 4 est une innovation de la Conférence de 1907. Il n'est pas sans intérêt d'en rappeler ici brièvement la genèse. Elle a été rapportée par M. RENAULT dans un de ses derniers cours de doctorat (1915-1916).

A la Conférence de 1899, les puissances signataires avaient adopté un article identique à l'article ci-dessus cité, c'est-à-dire qu'elles avaient pris l'engagement de faire passer dans les Manuels à l'usage de leurs soldats la convention élaborée en commun sur les lois et coutumes de la guerre terrestre. Grande fut donc la surprise quand parut le Manuel allemand ! Il reproduisait bien les dispositions arrêtées d'un accord unanime, mais il les présentait comme d'application désirable, et non obligatoire. C'était revenir au système de la Conférence internationale de Bruxelles de 1874. La délégation française se préparait à demander des explications quand, en 1907, un coup de théâtre se produisit : l'un des délégués allemands, le général de Gündell, proposa de sanctionner par des indemnités pécuniaires l'obligation inscrite dans l'article premier. Il tint même, comme l'observe M. WEISS, à en préciser la portée, « insistant sur la nécessité d'écarter en cette matière la théorie de la faute subjective, d'après laquelle la responsabilité de l'Etat ne serait engagée, du fait de ses officiers et de ses soldats, que si un défaut de soin ou de surveillance pouvait lui être imputé (1) ».

La délégation française renouça donc à ses intentions, ayant reçu toute satisfaction, puisque le général de Gündell déclarait au nom de l'Allemagne : « ... Nous pensons que la responsabilité pour tout acte illicite commis en contravention du règlement sur les lois et coutumes de la guerre par les personnes faisant partie de la force armée, doit incomber au Gouvernement dont elles relèvent ».

C'est à la suite de cette intervention que fut voté l'article 3, c'est-à-dire en 1907 seulement. Or, n'avons-nous pas démontré ci-dessus que les règlements relatifs à la guerre terrestre, élaborés en 1907, ne sont point applicables au conflit qui vient de finir, puisque plusieurs des belligérants ne les ont point adoptés ? Le moyen dès lors de demander des indemnités aux Empires centraux à raison d'un texte qui ne les lie pas ! On ne manquerait pas de voir opposer, d'une part, le rapport au Ministre des Affaires étrangères sur la deuxième conférence de la Paix, dans lequel M. Léon BOURGEOIS écrit : « Pour la première fois, des sanctions pécuniaires sont édictées, des indemnités sont prévues (dans la convention sur les lois de la guerre terrestre) au cas de violation des règlements internationaux » et d'autre part l'article 2 de la convention de 1907, déjà cité, qui déclare en termes formels et sans ambiguïté aucune que « les disposi-

(1) WEISS : *Loc. cit.*, p. 5.

tions contenues dans le règlement visé à l'article premier ainsi que dans la présente convention, ne sont applicables qu'entre les puissances contractantes et seulement si les belligérants sont tous parties à la convention », ce qui n'était pas le cas dans la guerre actuelle.

Ces réalités n'ont point échappé à M. le professeur PILLET; voici comment il s'exprime à cet égard : «...On se rappelle que la convention sur les lois et coutumes de la guerre sur terre a été faite en 1899 et refaite en 1907. Il y a eu deux conventions successives avec des différences de texte assez nombreuses, comme c'est naturel. La convention de 1899 a été ratifiée par tous les belligérants actuels; celle de 1907 ne l'a pas été par la Turquie, la Serbie, le Monténégro, la Bulgarie, l'Italie. Quelle est la condition des armées en présence au point de vue qui nous occupe? On ne l'aperçoit pas facilement. Il paraît certain que la convention de 1907 n'est pas obligatoire pour les belligérants. N'obligeant pas les cinq puissances ci-dessus mentionnées, elle n'oblige pas davantage les autres belligérants.

« Dira-t-on que la convention de 1899 est demeurée en vigueur? Cette solution est fort difficile à soutenir. Pour toutes les puissances belligérantes qui ont signé et ratifié l'acte de 1907, la convention de 1899 a été remplacée par celle de 1907. La première n'existe plus et nous ne connaissons aucun principe de droit qui permette d'avancer que la paralysie de la convention de 1907 a rendu à la convention de 1899 sa vigueur disparue. Personne ne soutiendra que parmi les belligérants les uns devront suivre le texte de 1899 et les autres celui de 1907. Cela contrarierait la notion essentielle de l'égalité des belligérants, et le texte même de ces conventions. Quel est donc réellement le droit en vigueur? Les usages de la guerre et rien de plus (1). »

Doit-on s'arrêter à cette conclusion? M. Paul PAUCHILLE, dans la *Revue générale du Droit international public* (2), soutient qu'à défaut de la convention de 1907, la convention de 1899 est applicable. C'était aussi l'avis de M. RENAULT à son cours de doctorat (1915-1916), et il faut reconnaître qu'il avait qualité pour interpréter les dispositions des actes de La Haye, ayant pris à leur élaboration une part prépondérante.

Dans son cours de droit international public, M. DESPAGNET pose la question de savoir si le règlement de 1907 a

(1) PILLET : *Loc. cit.*, p. 21 et 22...

(2) T. XXII (1915), p. 403 à 408.

rendu caduc celui de 1899 : « Il résulte, écrit-il, de la convention à laquelle il est annexé (art. 4), que le règlement nouveau ne doit remplacer l'ancien que dans les rapports entre les puissances contractantes : l'acte de 1899 reste donc en vigueur pour les puissances qui l'ont signé et n'ont pas ratifié celui de 1907 ».

Cela ne résoud pas la difficulté; mais diverses considérations peuvent être invoquées à l'appui de la thèse que l'acte de 1899 serait applicable à la guerre de 1914-1918. Tout d'abord, il a été signé et ratifié par tous les belligérants actuels; ils l'ont donc, à un moment donné, de 1899 à 1907, regardé comme la règle de leur conduite dans la guerre terrestre. En 1907, ils l'ont perfectionné, amendé en quelques points; mais dans l'ensemble les modifications n'ont pas été bien profondes. Voici ce qu'écrivait à ce sujet M. Léon Bourgeois, dans son Rapport au Ministre : « Dans le domaine spécial de la guerre sur terre :

« 1° De nombreuses améliorations ont été apportées au règlement international de 1899 en vue de multiplier et de préciser les obligations de faire ou de ne pas faire imposées aux combattants. Par l'article 44 notamment, une des pratiques les plus odieuses de la guerre, l'emploi des guides forcés et la contrainte exercée sur les populations envahies pour en obtenir des renseignements militaires, a été solennellement interdite;

« 2° Le caractère obligatoire du règlement de 1899 a été non seulement affirmé de nouveau, mais sanctionné par une disposition toute nouvelle (art. 3);

« 3° Pour la première fois enfin, les droits et les devoirs des Puissances neutres, conformément au vœu émis par la première conférence de la Paix, ont fait l'objet d'une convention internationale et cette convention, notamment en ce qui concerne le matériel des chemins de fer, constitue pour les neutres, particulièrement pour les petits Etats, un ensemble de garanties précieuses et contractuellement assurées. »

Le Rapporteur ne peut naturellement pas être soupçonné de vouloir amoindrir l'œuvre de La Haye de 1907. On n'a fait alors qu'amender et compléter ce qui avait été fait en 1899; il n'était certes pas dans les intentions des délégations de dégager leurs Etats des obligations contractées en 1899, si d'aventure les conventions de 1907 devenaient caduques. On peut donc, par une interprétation assez indiquée des volontés des contractants de 1907, admettre que les règle-

ments de 1899 étaient applicables dans la guerre qui vient de finir, puisque tous les belligérants les avaient signés et ratifiés.

Cette question d'ailleurs a moins d'importance qu'il ne peut paraître au premier abord. On sait, en effet, que les cours arbitrales sont bien moins liées par la législation positive que les tribunaux ordinaires; on leur laisse la latitude, non pas seulement de dire le droit eu égard aux textes, mais même de le créer, en se basant sur les principes d'équité généralement admis par les nations civilisées. Si les méthodes de guerre des Empires centraux et de l'Entente étaient soumises à l'appréciation de La Haye, rien n'empêcherait, semble-t-il, la cour d'arbitrage de se reporter comme à une sorte de raison écrite, aux actes soit de 1899, soit même de 1907. Dans les officialités et dans les juridictions de l'ancien régime, le droit romain n'avait-il pas déjà cette utilité?

De fort nombreuses sentences arbitrales avaient, avant les conventions de La Haye, reconnu que les Etats devaient, dans certaines conditions, réparer les dommages causés par leurs armées. Le Comte E. de GERMINY a publié en 1917 une intéressante étude sur ce point, dans la *Revue générale de Droit international public*; il cite de multiples hypothèses d'indemnisation; en voici quelques-unes : « Dans une sentence Webster, ce plaignant, blessé par un homme qui se trouvait sous les ordres immédiats d'un officier mexicain, reçut une indemnité. On met en jeu la responsabilité du Gouvernement s'il est établi que des officiers étaient présents lorsque leurs soldats accomplirent des actes absolument inutiles au point de vue des opérations. De même, on donnera des indemnités et on jugera la destruction illégitime, si la propriété privée réquisitionnée, ou les dévastations, ne présentent pas un caractère de nécessité absolue; si au lieu d'être imputables à des faits de guerre, elles ont été commises à l'occasion de la guerre. Ainsi la commission de 1868 a-t-elle décidé que les troupes qui ont usé des denrées appartenant au plaignant Baker ou qui ont endommagé sans nécessité des produits encore sur pied de Johnston avaient engagé leur Gouvernement (1) ».

Il serait aisé de multiplier les exemples. Cependant l'on doit reconnaître que, d'une façon générale, les commissions arbitrales laissent un champ bien trop vaste à l'irresponsa-

(1) CLOU DE GERMINY : *Le droit à indemnité et les dommages de guerre d'après J.-H. Ralston*. Une opinion nord-américaine.

bilité des puissances belligérantes. Les conventions de La Haye de 1899 et de 1907 constituent à ce point de vue un progrès remarquable. De nombreux actes, jusque-là absous par les arbitres, ne le seraient plus si, à titre de raison écrite, ils faisaient des règlements de La Haye les guides de leurs décisions.

Cependant, M. PILLET s'est élevé contre le prestige dont jouit l'œuvre de La Haye : « Tout d'abord, une question générale sur l'autorité morale des actes de La Haye. Cette autorité paraît très considérable.

« Les règles adoptées dans ces conférences qui réunissaient (celle de 1907 surtout), des représentants de la presque totalité des Etats civilisés, ne sont-elles pas l'expression des sentiments et des opinions du monde entier, et, parce qu'en matière de traités, la loi de l'unanimité est la loi invariable, n'est-on pas fondé à dire que ces prescriptions ont été voulues par tous les Etats, qu'elles sont, de l'aveu de chacun, les formules les plus propres à régler les rapports des belligérants ? Quelle autre autorité est comparable à celle-là et comment expliquer, sinon par une sorte de coup de folie, que des lois aussi augustes n'aient pas été obéies ? *Ceci n'est qu'une apparence* et une sorte de prestige et dans la réalité la loi de l'unanimité n'a pas eu cette signification. Des travaux aussi amples que ceux de la conférence de 1907, par exemple, ne peuvent pas être accomplis dans une assemblée plénière de quarante-quatre délégations, il n'y en avait pas moins, comprenant chacune plusieurs membres. Il a fallu diviser ce travail ; on a constitué des commissions, des sous-commissions, des comités d'examen : c'est au sein de ces groupes plus limités que le travail a été fait, et, qu'on le note bien, dans l'intérieur de ces groupes, on suivait la règle de la décision par la simple majorité. En feuilletant les énormes volumes des procès-verbaux des travaux de la Conférence, on trouve facilement des dispositions adoptées d'abord à une petite majorité, et en présence d'un nombre important d'abstentions qui, en fin de compte, à l'assemblée plénière, ont recueilli l'unanimité. Comment une délégation a-t-elle pu voter oui, alors que son représentant, au sein de la commission qui a élaboré le texte, avait voté non ? On a procédé là, comme on procède dans une académie qui a un prix à donner. Une commission examine les titres des candidats et la compagnie ratifie purement et simplement les décisions de la commission. C'est une procédure très sage tant qu'il ne s'agit que de récompenses à distribuer. Quand il s'agit de donner des lois au monde, c'est autre chose et on est obligé, ici, de penser que la loi de

l'unanimité a été tournée grâce à des artifices de procédure. Un texte ainsi obtenu ne démontre nullement l'existence d'une opinion unanime des gouvernements, il n'a pas d'autorité véritable et l'on ne doit pas trop s'étonner de le voir négligé. En réalité, s'il a été adopté, ce n'est pas qu'il répondit à la conviction de tous, c'est parce que l'échec d'une tentative aussi grande aurait eu un énorme retentissement (1) ».

Cette façon de voir nous paraît très exacte. Des constructions juridiques, comme celles de La Haye, d'aspect à la fois harmonieux et grandiose, ont quelque chose de fragile et de vain. Et c'est sur quoi nous devons insister.

Tout d'abord, les formules adoptées n'ont pas toujours la même signification pour les diverses puissances signataires. En apparence, on est d'accord, mais au fond il n'en est rien. On se sert d'expressions sages, élastiques, de manière à ne pas provoquer trop de résistances. Mais l'œuvre accomplie perd ainsi beaucoup de sa force. Presque tous les spécialistes du droit international ont relevé ce vice des conventions de La Haye, notamment MM. DESPAGNET et PILLET : « Le chapitre des moyens de nuire à l'ennemi compte parmi les plus importants. On y voit reproduits les interdictions que formulait déjà la doctrine; souvent elles ne sont pas conçues sous une forme assez précise et serrée. Que doit-on entendre, dans l'article 23, par la prohibition des projectiles propres à causer des maux superflus? La détermination du point où le mal infligé devient superflu est bien délicate. On ne doit pas bombarder les villes non défendues (art. 25); cela paraît tout dire, et cela ne dit rien du tout. Ce que l'on a voulu exprimer, c'est qu'une ville non fortifiée ne peut être bombardée qu'au moment où on lui donne l'assaut; mais on ne l'a pas dit, et l'équivoque de la formule lui fait perdre tout sens. Les villes de Reims, de Soissons, sont-elles non défendues ou défendues dans le sens de la formule? On n'en sait rien. De même la déclaration de 1899 interdisant l'usage des gaz asphyxiants ou délétères ne vise que les projectiles ayant pour but exclusif de répandre de pareils gaz. Si l'armée qui en use compte aussi sur l'effet destructeur de l'enveloppe extérieure, elle a toute liberté; cela condamne les vagues ou nuages de gaz, mais non les obus chargés de substances vénéneuses. En ce cas la règle nouvelle est moins humaine que l'usage ancien qui prohibait l'usage du poison sous quelque forme que ce fût? Une

(1) PILLET : *Loc. cit.*, p. 26 et 27.

remarque semblable peut être faite au sujet de la déclaration qui réglemente l'emploi des mines sous-marines. Cette réglementation est minutieuse et sage; il serait souhaitable qu'elle fut observée. Malheureusement, une latitude dangereuse est laissée aux États qui déclareraient n'être pas en mesure de se conformer à ses prescriptions. Une pareille réserve prive la déclaration de toute autorité réelle (1) ». Sans doute, ce manque de précision des conventions de La Haye n'a pas de conséquences aussi fâcheuses qu'il pourrait sembler. En effet, la violation des dispositions arrêtées à La Haye ne doit pas être appréciée ni redressée par les Tribunaux jugeant en droit strict, mais par des commissions arbitrales, qui, nous l'avons déjà noté, sont bien moins liées par les textes. Dans leurs sentences, l'on peut prévoir qu'elles s'attacheraient moins à la lettre qu'à l'esprit des règlements de La Haye, de telle sorte qu'il y a là un correctif, non négligeable, de l'excessive élasticité des actes des Conférences de la Paix. Encore que vagues, ils peuvent être retenus, à titre d'indication, par les cours arbitrales, et c'est une utilité. Que de difficultés néanmoins! Et comment espérer que ces cours d'arbitrage puissent arriver à rendre des sentences reposant sur des bases réellement juridiques?

De plus chaque convention forme un tout, dont les différentes parties se commandent. Ce fait est lourd de conséquences, comme l'a fort bien observé M. PILLET : « ...La convention relative aux lois et coutumes de la guerre a une soixantaine d'articles; elle comprend quantité de principes différents, elle constitue un véritable petit code de la guerre. Il est impossible que, dans le désordre de l'action hostile, certaines de ses prescriptions minutieuses ne soient pas enfreintes. Or, dès qu'une infraction est constatée, l'adversaire a le droit de ne plus respecter la Convention. C'est là une règle essentielle à tous les contrats et à tous les traités. L'obligation de chacun a pour condition et pour cause l'obligation des autres; que l'un de ces derniers viole ou néglige quelque règle qu'il avait promis d'observer, l'obligation du premier disparaît du coup, et toutes les parties contractantes recouvrent leur entière indépendance. Quel traité résisterait à cette cause de dissolution? Même entre adversaires loyaux, et de bonne foi on peut la dire toujours ouverte; à plus forte raison en est-il de même en présence d'un ennemi qui a fait du mensonge un de ses grands moyens de guerre. Sur ce point éclate encore l'illusion de ceux qui ont rédigé les conventions

(1) PILLET : *Loc. cit.*, p. 28 et 29.

de La Haye. Ils ont cru donner une nouvelle force au droit de la guerre, ils ont, en réalité, renversé son autorité. Une convention n'est ni un code de lois, ni un recueil d'usages : c'est un tout, c'est un ensemble de règles qui, comme les pierres de l'arche d'un pont, ne subsistent droites qu'en s'appuyant les unes sur les autres ; qu'une pierre vienne à manquer et tout s'écroule. Or, ici il est impossible qu'une pierre ne vienne pas à manquer. De toutes les faiblesses de la Convention de La Haye, celle-là est encore la principale. On ne conçoit pas qu'une série aussi complexe de règles soit uniformément observée par tous les belligérants, et que ceux que ces règles gênent n'aient pas de fréquentes occasions de prétendre que quelqu'une de ces règles a été violée, et que l'obligation de respecter le traité n'existe plus. Au contraire, les éléments d'une coutume ne sont point unis par des liens semblables ; si la coutume a été violée sur un point il y aura lieu à représailles, mais le reste de la coutume ne tombera pas (1) ».

Plus l'on va au fond des choses, plus l'on voit que l'œuvre de La Haye n'était point adéquate à une guerre telle que celle qui vient de finir. Il s'agissait pour les peuples en conflit d'une question de vie ou de mort. Dans une guerre d'extermination, où toutes les forces vives des belligérants étaient engagées, où les gouvernements étaient résolus à lutter jusqu'au complet épuisement de leurs ressources, les réglementations de La Haye devaient forcément ne pas être respectées ; de fait, elles ont été foulées aux pieds dès le début des hostilités. Les Etats n'ont plus alors connu qu'une seule loi : le salut de leur propre peuple.

L'œuvre de La Haye, élaborée dans une atmosphère pacifiste, a été balayée dès que la tempête est venue ; les barrières que l'on avait essayé d'élever devant la perfidie et la barbarie sont tombées sous la ruée des peuples. Est-ce dire cependant que les ouvriers qui les avaient dressées aient fait un travail entièrement vain ?

Nous ne le pensons pas. Les méthodes de guerre inaugurées par l'Allemagne et ses alliées, au mépris de tous sentiments d'honneur et de pitié ont contribué à augmenter la vaillance de nos soldats, à maintenir le moral des populations civiles, et à nous attirer les sympathies de beaucoup de neutres. Les divers gouvernements s'étaient d'ailleurs rendu compte de cette situation et ne négligeaient pas de signaler les violations des conventions de La Haye.

Pendant la guerre, les actes de La Haye ont donc servi la

(1) PILLET : *Loc. cit.*, p. 23 et 24.

cause des alliés. D'aucuns, comme M. Weiss, voudraient leur demander davantage : ils voudraient qu'une Cour d'arbitrage se réunisse à La Haye pour relever les violations du Règlement relatif aux lois et coutumes de la guerre, et pour indemniser les victimes de ces actes illicites. Nous ne reviendrons pas sur les objections que soulève une telle procédure ; ne serait-ce pas un épilogue un peu mesquin du grand cataclysme qui a bouleversé le monde ?

En résumé, l'œuvre de La Haye a été l'un de ces « impondérables » qui ont contribué à faire pencher la victoire, longtemps hésitante, du côté des alliés, et ce n'est pas là un médiocre bienfait, mais elle n'a pas eu d'influence sur la conduite des hostilités.

La doctrine, depuis des siècles, et la diplomatie, depuis quelque cinquante ans, ont essayé de donner une charte à la guerre. N'était-ce pas là, dans son essence même, une tentative artificielle et sans bases solides ?

Les idées sont comme les organismes vivants qui tendent à éliminer ce qui leur est extérieur et surajouté. Elles sont des forces, ainsi que l'a dit le philosophe Fouillée, qui travaillent à développer leurs conséquences logiques, en dépit des obstacles qu'on dresse devant elles. Or, les deux notions de guerre et de droit sont, croyons-nous, antinomiques ; elles hurlent de se trouver accouplées. Il faut que l'une tue l'autre ; elles ne peuvent vivre toutes deux.

L'échafaudage artificiel des lois de la guerre avait des chances de subsister, dans des cas de conflits très localisés, ne mettant en présence que de petits Etats. Ils avaient, en effet, besoin de se ménager les sympathies des grandes puissances.

Mais dans une guerre comme celle qui vient de s'achever, où presque tous les Etats importants étaient dressés face à face dans une lutte à mort, les méthodes de combat, par la force même des choses, sont redevenues ce qu'elles étaient primitivement, mais aggravées de tous les progrès de la science dans l'art de détruire.

La conception de J.-J. Rousseau, à savoir que « la guerre est une relation d'Etat à Etat et non d'homme à homme », ne correspond que dans une faible limite à la réalité des choses. M. PILLET ne lui a du reste pas ménagé les critiques : « Le moindre reproche que l'on puisse adresser à cet adage, qui, en réalité, est une formule creuse et dénuée de toute signification pratique, c'est qu'il donne à entendre que la guerre produit ses effets sur les Etats belligérants et aussi, si l'on veut, sur les soldats qui les représentent sur les champs de bataille, mais non sur les particuliers désarmés et inoffensifs. Rien de moins soutenable que ce point de vue, non seulement

dans la guerre présente, mais dans toutes les guerres de tous les temps. Lorsque deux Etats sont en guerre, tous les citoyens de ces deux Etats, quels que soient leur sexe, leur âge et leur profession, sont intéressés à cette guerre et en supportent le poids; le sort de tous dépend des hostilités, le patrimoine de tous sert de gage aux dépenses écrasantes de la lutte; tous doivent, le cas échéant, obéissance à l'autorité militaire, tous sont, chacun dans la mesure de ses moyens, à la disposition de leur patrie. La guerre est également l'affaire de l'Etat et du dernier de ses sujets. Ce qui est vrai, c'est que les actes de violence qui constituent l'essence de l'action hostile ne doivent être dirigés que contre ceux qui font partie de l'armée, à l'exclusion de la population civile, et encore cette restriction n'est-elle pas absolue. Il existe des cas assez nombreux dans lesquels il est matériellement impossible de séparer le sort des combattants de celui des non-combattants, et où, par suite, ces derniers subissent fatalement l'effet des moyens de destruction dirigés contre les premiers. Dans l'attaque de vive force d'un village les habitants qui s'y trouvent recevront une part des coups dirigés contre les soldats; lors du bombardement d'une ville forte, les obus ne feront pas de distinction, et quand au cours d'un combat naval un vaisseau de guerre sera coulé, il entraînera dans l'abîme les non-combattants qui pourront se trouver à bord, par exemple pour donner leurs soins aux blessés. Les blessures, la mort de ces personnes, ne pourront pas être imputées à faute au belligérant qui les aura occasionnées; elles ne pourraient pas faire la base d'une demande en indemnité. Ce sont de purs malheurs amenés par les nécessités de la guerre (1) ».

M. JEZE est d'un avis diamétralement opposé: d'après lui, « c'est J.-J. Rousseau qui, dans le *Contrat social* (livre I, chapitre IV), a donné la formule la plus saisissante et la plus exacte de la notion internationale moderne de guerre, pour les Etats civilisés.... Ce principe fondamental, aujourd'hui incontesté en France, ne doit pas seulement être interprété comme réglant seulement la condition des Etats envers les particuliers; il doit être aussi compris comme reconnaissant aux particuliers non-combattants le droit juridique d'être laissés en dehors des hostilités, le droit de ne pas souffrir directement de la guerre...

« Il est bien certain que la force même des choses, la guerre aura souvent un contre-coup direct sur les individus non-combattants : destruction de biens de particuliers par la

(1) PILLET : *Loc. cit.*, p. 61-62.

bataille... Il serait absurde d'interdire ces actes aux forces publiques en lutte, car ce sont des conséquences inévitables de la guerre... Mais est-ce à dire que, dans tous ces cas, disparaît le droit des particuliers non-combattants de n'être pas mêlés à la guerre, et que ce droit s'efface absolument devant la nécessité, pour les forces publiques, d'accomplir les actes indispensables à la guerre? Non, le droit des particuliers ne disparaît pas; il se transforme. Il n'y a pas de raison pour qu'il s'efface. Le problème consiste alors à faire une conciliation. Cette conciliation entre le droit des non-combattants et le droit des belligérants ne doit avoir lieu que dans les cas extrêmes; en principe le droit des particuliers non-combattants d'être laissés en dehors des hostilités doit être respecté positivement. Mais dans les cas exceptionnels où cela n'est pas possible, la conciliation entre les deux droits se fait par l'allocation d'une réparation pécuniaire.

« En résumé le droit des non-combattants de n'être pas impliqués dans les hostilités doit être respecté positivement. Lorsque, exceptionnellement, il n'est pas possible de respecter ce droit, une somme d'argent représentative du préjudice causé doit être allouée à la victime... (1) ».

Ces raisonnements, dont les divers développements s'articulent les uns sur les autres, rappellent un peu la scolastique. Il est uniquement admis, contrairement à l'opinion du distingué professeur, que le droit des particuliers non-combattants de n'être pas frappés dans leurs personnes ou dans leurs biens disparaît dès que les nécessités de la guerre l'exigent, et, malheureusement, l'on entend même les nécessités de la guerre dans un sens très large. C'est à ce point que l'on se demande encore si l'assiégeant doit laisser sortir de la place investie les non-combattants, ou s'il a le droit de les refouler dans la ville assiégée. D'après M. DESPAGNET, « le projet de Bruxelles n'examine pas la question, pas plus que le manuel adopté par l'Institut de droit international à Oxford, en 1880, et les Règlements de La Haye de 1899 et de 1907. Mais les instructions américaines de Lieber, art. 18, donnent à l'assiégeant le droit de contraindre les bouches inutiles à rester dans la place, pour en rendre la reddition plus facile et plus prompte. Cette dernière solution est acceptée même par ceux qui n'admettent pas la légitimité du bombardement exercé contre les habitations privées sous forme de pression morale, conformément à la pratique allemande (2) ».

Les non-combattants sont donc bien loin d'avoir le droit

(1) JEZE : *Loc. cit.*, p. 15 et 16.

(2) DESPAGNET : *Loc. cit.*, p. 851.

à la vie au cours des hostilités. A plus forte raison, doivent-ils, dans des cas très nombreux, subir la perte de leurs biens, sans qu'aucune compensation leur soit *due*. On pourrait multiplier les exemples, mais il suffira d'en rappeler un qui est de date récente : Pendant la guerre de 1870, les Allemands coulèrent des navires anglais à Duclair, dans le but de barrer la Seine aux vaisseaux de guerre français. L'Angleterre adressa une réclamation à l'Allemagne; Bismark répondit qu'aucune indemnité n'était due, les neutres devant subir les conséquences des cas de force majeure qui se produisent dans un pays où la guerre a éclaté. En fait, pour des raisons d'opportunité politique, l'Angleterre obtint 7.073 livres sterling, mais elle ne réclama rien pour les réquisitions exercées sur un de ses nationaux, Lawrence Smith, par les troupes allemandes occupant Saint-Ouen.

Dans son cours de doctorat de 1915-1916, M. RENAULT déclarait la réponse de Bismark justifiée — et M. DESPAGNET professe que « les réquisitions considérées comme une nécessité de force majeure peuvent être exercées contre tous les habitants, même nationaux, d'une même puissance ».

La vérité des choses, si douloureuse qu'elle soit d'ailleurs, conduit à admettre la thèse de M. PILLET, à savoir que « la guerre est également l'affaire de l'Etat et du dernier de ses sujets ».

L'Angleterre a toujours défendu ce point de vue, et c'est un fait digne de remarque qu'au cours de la guerre de 1914-1918 ses idées se sont montrées plus adéquates aux événements que ne l'étaient celles du continent. « Les Anglais ont une conception à part de la guerre : sans rejeter absolument le principe de J.-J. Rousseau d'après lequel elle est un rapport d'Etat à Etat, ils admettent cependant qu'elle atteigne directement les individus, même non-combattants, sans doute pour justifier ainsi la saisie de la propriété privée dans la guerre maritime, à laquelle ils tiennent tant. Pour eux, suivant l'idée de Grotius, tous les nationaux de l'Etat adversaire sont ennemis, et ils en concluent que l'on peut agir directement sur eux par des mesures de guerre, sauf à respecter l'humanité et à ne pas provoquer une exaspération qui envenime les hostilités, rende la paix trop difficile, et après la guerre, suscite l'esprit de vengeance. Sous ces réserves bien vagues et bien arbitraires, ils trouvent bon que l'on frappe la population civile, surtout dans sa richesse, puisque c'est le meilleur moyen, allèguent-ils, de lui faire sentir les duretés de la guerre et de la déterminer à peser sur les pouvoirs publics pour conclure la paix (1) ».

(1) DESPAGNET : *Loc. cit.*, p. 803.

Il semble, si l'on veut s'exprimer en termes juridiques, que la situation des non-combattants peut s'analyser ainsi : les règles qui protègent leur vie, leur honneur et leurs biens sont des privilèges, au sens primitif du mot : loi faite dans un intérêt particulier. Or, l'on sait que les privilèges sont d'interprétation stricte, et n'existent pas sans un texte qui les accorde expressément. Dans des guerres comme celle qui vient de finir, il paraît difficile de ne pas reconnaître que tous les nationaux des Etats en lutte sont ennemis : seulement certains bénéficient d'une situation de faveur dans un but d'humanité, par suite, soit des coutumes, soit des traités : ce sont les non-combattants.

Cette manière de voir, non seulement cadre mieux avec le caractère des guerres modernes que celle de Rousseau, mais se trouve tout à fait justifiée quand on remonte aux origines de la distinction des combattants et des non-combattants. Cette distinction existait déjà en germe dans l'antiquité ; mais c'est au Moyen Age, sous l'influence de l'Eglise, qu'elle a pris quelque précision.

Les canonistes se préoccupèrent beaucoup de la question de savoir « si l'on a le droit de dépouiller les innocents ». Que faut-il entendre par innocents, *non nocentes* ? D'après Suarez, les innocents sont : en vertu du droit naturel, les femmes, les enfants et tous ceux qui sont incapables de porter les armes ; en vertu du droit des gens, les ambassadeurs, et en vertu du droit positif, chez les chrétiens, les religieux, les prêtres et autres personnes indiquées par les canons. Il faut également compter parmi les « innocents » les étrangers non alliés, les « neutres ».

On ne peut les condamner à mort, ni les dépouiller de leurs biens, sauf dans certains cas ; on peut leur prendre les choses dont les ennemis pourraient se servir : armes, navires, machines de guerre, et, si cela est nécessaire pour affaiblir les forces ennemies, brûler ou détruire les maisons, tuer les chevaux, anéantir toutes les ressources qui serviraient à alimenter une guerre injuste. Mais si la guerre peut se faire convenablement sans dépouiller les cultivateurs et autres innocents, il semble qu'il n'est pas permis de les dépouiller... Accidentellement, il est permis de tuer des innocents, même en connaissance de cause, par exemple quand, dans une guerre juste, on assiège une ville où l'on sait qu'il y a un grand nombre d'innocents, mais lorsqu'on ne peut employer des machines ou des projectiles ou mettre le feu aux édifices sans faire périr des innocents en même temps que des coupables.

bles La raison en est qu'autrement il ne serait pas possible de faire la guerre, même aux coupables (1).

Il y a de grandes analogies entre la liste des non-combattants que nous trouvons dans les écrits des canonistes et l'énumération des personnes admises à plaider devant les officialités, par dérogation au droit commun en matière de compétence judiciaire. Dans les deux cas, l'idée est la même : créer une faveur pour certaines individualités qui paraissent particulièrement dignes de protection.

On est donc amené à cette conclusion qu'en droit commun, tous les nationaux des pays belligérants sont ennemis, mais que certains, les non-combattants, échappent, par privilège, aux hostilités, dans les limites déterminées par les coutumes et les traités.

D'ailleurs, quelque explication que l'on accepte des immunités reconnues aux non-combattants, il est acquis qu'elles n'ont pas été respectées pendant la guerre de 1914-1918 : « Le plus grand crime que l'on reprochera aux armées austro-allemandes sera d'avoir totalement méconnu la distinction des non-combattants et des combattants. Il n'est pas dans le droit de la guerre de règle plus essentielle que celle-là, il n'en est pas qui ait de si nombreuses et si importantes applications. Si l'on devait penser que ce discrédit n'est pas temporaire et que les guerres de l'avenir confondront dans un sort commun combattants et non-combattants, il serait tout à fait inutile d'écrire sur le droit de la guerre, car ce droit serait réduit à rien ou presque rien (2) ».

Il est malheureusement fort à craindre que ce discrédit, dont parle l'éminent jurisconsulte, ne soit durable. Dans l'état économique où sont parvenus les peuples, les guerres sont des guerres d'usure, dont l'issue, heureuse ou malheureuse, dépend presque autant de l'arrière que de l'avant. L'un et l'autre sont engagés dans la lutte et sont, par suite, susceptibles d'en subir les conséquences. D'ailleurs, par l'effet même des découvertes scientifiques, la ligne de démarcation entre l'avant et l'arrière a perdu toute netteté. Par les avions, par les gaz, la mort peut être portée bien loin du front, dans les points presque les plus reculés du pays ; le canon même atteint des portées qu'on ne concevait pas auparavant. Il semble donc, si regrettable que cela soit, que la distinction des combattants et des non-combattants perdra de plus en plus

(1) *La Doctrine scolastique du droit de la guerre*, par Alfred VONDERPOD, 1919, p. 148 et suiv.

(2) PILLET : *Loc. cit.*, p. 59.

de sa rigueur. Par suite des effroyables progrès des moyens de destruction, combattants et non-combattants sont, dans une mesure différente, encore exposés aux mêmes périls, mais cette situation tendra à disparaître.

Doit-on en conclure qu'il est inutile désormais de s'attacher à établir un droit de la guerre ; cela paraît probable, si pénible qu'il soit de renoncer à l'œuvre qui a sollicité depuis tant de siècles les esprits les plus nobles.

Comme l'écrit M. PILLET : « rien ne subsiste de ce qui paraissait le mieux établi et nous en sommes venus, nous, les serviteurs du droit international, à nous demander si, après cette grande destruction, quelque chose pourra être réédifié. Semblables aux citoyens d'une ville qu'un cyclone a ruinée de fond en comble, nous en sommes réduits à fouiller des décombres, comptant nos pertes et nous demandant, à chaque pas si, de ce grand édifice abattu, assez de matériaux pourront être retirés pour en construire une habitation plus modeste, mais plus solide et ayant des chances sérieuses d'affronter sans désastre de semblables ouragans (1) ».

Dira-t-on que la guerre de 1914-1918 a présenté un caractère particulièrement atroce du fait que l'Allemagne y était impliquée, et que sa philosophie politique devait mener à tous les excès, puisqu'elle avait pour formule : la force prime le droit ? Il y a une part de vérité dans cette considération, mais on est obligé de reconnaître que dans toutes les guerres récentes : anglo-boër, russo-japonaise, balkanique, italo-turque, il y a eu régression et retour vers les procédés les plus perfides et les plus barbares.

Par une cruelle ironie des choses, à mesure qu'en théorie la guerre s'humanise, en fait elle devient plus atroce.

(1) PILLET : *Loc. cit.*, p. 4.

CHAPITRE II

Le Traité de Versailles du 29 Juin 1919

En matière de réparations des dommages de guerre, le droit international n'est point allé, jusqu'ici, au delà des dispositions de l'article 3 de la Convention IV de La Haye : « La partie belligérante, qui violerait les dispositions dudit règlement, sera tenue à indemnité, s'il y a lieu. Elle sera responsable de tous actes commis par les personnes faisant partie de sa force armée ».

Deux conséquences essentielles découlent de ce texte : la première, c'est que ce ne sont *pas les faits de guerre qui ouvrent le droit à indemnité*; c'est la violation des lois de la guerre; la seconde, c'est que la responsabilité de l'Etat, quand elle existe, est objective et non subjective; c'est-à-dire qu'il n'est pas besoin de démontrer qu'il est personnellement en faute, il faut et il suffit que les personnes qui font partie de sa force armée le soient elles-mêmes.

Ceci ressort des propres déclarations du délégué allemand, le général de Gündell : « Le cas le plus fréquent sera celui où aucune négligence n'est à la charge du gouvernement lui-même. Si dans ce cas, les personnes lésées par suite d'une contravention au règlement sur les lois et coutumes de la guerre ne pouvaient demander réparation au gouvernement et qu'elles fussent obligées de se retourner contre l'officier ou le soldat coupable, elles seraient, dans la majorité des cas, déstituées de la faculté d'obtenir l'indemnité qui leur est due; nous pensons donc que la responsabilité, pour tout acte *illicite* commis en contravention du règlement sur les lois et coutumes de la guerre par les personnes faisant partie de sa force armée, doit incomber au gouvernement dont elles relèvent ».

M. Léon BOURGEOIS a vu dans cette disposition une application de l'article 1384 du Code civil. Il serait facile de démontrer qu'elle a une portée beaucoup moins grande.

Dans le traité de paix conclu à Versailles, le 29 juin 1919, on a oscillé entre ces deux conceptions. Cela apparaît nettement dans le rapport à la Chambre de M. le député DUBOIS. Il déclare, sans s'apercevoir de la contradiction : « C'est en

vertu d'un principe élémentaire de justice, reconnu par tous les peuples et dans tous les temps, que le traité de paix du 28 juin 1919 impose à l'Allemagne l'obligation de réparer les dommages qu'elle a causés, directement ou indirectement, par son agression de 1914 et la guerre qui a suivi. Ce principe, que consacrent le droit privé et le droit international, a trouvé son expression classique dans les articles 1382 et 1384 de notre Code civil :

« *Article 1382.* — Tout fait quelconque de l'homme qui cause à autrui un dommage, oblige celui par la faute duquel il est arrivé à le réparer.

« *Article 1384.* — On est responsable non seulement du dommage que l'on cause par son propre fait, mais encore de celui qui est causé par le fait des personnes dont on doit répondre.

« Le droit international, qui tient tout entier dans les conventions de La Haye, signées de toutes les nations belligérantes (?) n'est pas moins précis. L'art. 3 de la Convention de La Haye du 18 octobre 1907, concernant les lois et coutumes de la guerre, visant le règlement qui lui est annexé, stipule que « la partie belligérante qui violerait les dispositions dudit règlement sera tenue à indemnité, s'il y a lieu. Elle sera responsable de tous actes commis par les personnes faisant partie de sa force armée ».

Il y a un abîme entre ces deux textes que M. le député DUBOIS met ainsi sur le même pied : *les articles 1382 et 1384 sont infiniment plus larges que l'article 3 de la Convention de La Haye*, lequel ne prévoit d'indemnité que pour les actes *illicites* commis par les belligérants.

Voici quelques-uns de ces actes : il est interdit de détruire ou de saisir des propriétés ennemies, sauf le cas où ces destructions ou ces saisies seraient impérieusement commandées par les nécessités de la guerre. Il est interdit d'attaquer ou de bombarder, par quelque moyen que ce soit, des villes, villages, habitations ou bâtiments qui ne sont pas défendus... Dans les sièges et bombardements, toutes les mesures nécessaires doivent être prises pour épargner, autant que possible, les édifices consacrés au culte, aux arts, aux sciences et à la bienfaisance, les monuments historiques, les hôpitaux et les lieux de rassemblement des malades ou des blessés, à condition qu'ils ne soient pas en même temps employés à un but militaire... L'honneur et les droits de la famille, la vie des individus et la propriété privée doivent être respectés...

La liste des actes prohibés est longue; mais par cela même qu'elle existe, la portée de l'article 3 de la convention

de La Haye n'est pas du tout la même que celle des articles 1382 et 1384.

Dans ses dispositions générales, le traité de Versailles paraît se rattacher aux conceptions de notre Code civil, plutôt qu'à celles de La Haye. L'article 231 déclare en effet « que l'Allemagne et ses alliés sont responsables, pour les avoir causés, de toutes les pertes et de tous les dommages subis par les Gouvernements alliés et associés et leurs nationaux en conséquence de la guerre ». Mais cette déclaration de principe faite, pour la satisfaction au moins morale de la conscience publique, les Gouvernements alliés ou associés reconnaissent immédiatement (art. 232) « que les ressources de l'Allemagne ne sont pas suffisantes pour assurer complète réparation de toutes ces pertes et de tous ces dommages » et lesdits Gouvernements exigent seulement « que soient réparés tous les dommages causés à la population civile de chacune des Puissances alliées et associées et à ses biens et d'une façon générale tous les dommages tels qu'ils sont définis à l'annexe I ».

Ainsi, ni la France, ni ses alliés, ne seront dédommagés de leurs frais de guerre. Or, il s'agit de sommes considérables : pour la France seule, les frais de guerre sont estimés à 143 milliards environ. En voici le décompte : le montant total des crédits ouverts ou demandés pour la période du 1^{er} août 1914 au 31 décembre 1919, au titre de dépenses de guerre (dépenses militaires, allocations, dépenses civiles exceptionnelles) et du service de la dette s'est élevé à 188.986 millions. Il y a lieu, pour obtenir le chiffre des frais de guerre proprement dit, de défalquer du chiffre ci-dessus les sommes correspondant aux dépenses suivantes :

Dépenses militaires normales (sur la base des crédits inscrits au budget de 1914) pour la période envisagée.....	11.059 millions.
Service de la dette normale.....	7.077 millions.
Crédits pour matériel cédé à des Gouvernements alliés	3.000 millions.
Sommes à imputer à l'Allemagne au compte des réparations (allocations militaires jusqu'à la conclusion de la paix, assistance aux victimes civiles, pécules de veuves, frais d'assistance aux prisonniers, dépenses pour réparation de dommages).....	24.509 millions.
Au total.....	45.645 millions.

Pour une guerre qui lui a été imposée, la France, à supposer que l'Allemagne s'acquitte de toutes les sommes mises à sa charge, garde donc un solde de 143 milliards. Ainsi apparaît la vérité profonde de la réponse faite le 22 mai 1919 par M. CLEMENCEAU au comte Brockdorff-Rantzau : « Dans l'immense désastre qui s'est abattu sur le monde, la part que l'Allemagne est appelée à assumer a été proportionnée par les puissances victorieuses, non à ses responsabilités, mais uniquement à ses forces. Toutes les nations de l'Europe ont subi des pertes ; elles supportent et supporteront longtemps encore des charges trop lourdes pour elles. Ces charges et ces pertes leur ont été imposées par l'agression de l'Allemagne. Il est juste que l'Allemagne, cause première de ces calamités, les répare dans la pleine mesure de ses moyens. Ses souffrances résulteront, non des conditions de paix, mais des actes de ceux qui ont provoqué et prolongé la guerre. Les auteurs de la guerre ne sauraient échapper à ses justes conséquences ».

Le traité ne nous donne donc pas toutes les satisfactions sur lesquelles nous avons le droit de compter. Nos plénipotentiaires ont estimé que l'Allemagne n'était pas en état de tout payer, et les dépenses de guerre proprement dites se sont ainsi trouvées exclues.

Il y a une exception cependant : en vertu de l'article 232 (3^e alinéa) : « L'Allemagne s'oblige, en sus des compensations de dommages prévues d'autre part, et en conséquence de la violation du traité de 1839, à effectuer le remboursement de toutes les sommes que la Belgique a empruntées aux Gouvernements alliés et associés jusqu'au 11 novembre 1918, y compris l'intérêt à 5 p. 100 l'an desdites sommes ». Dans ce but, l'Allemagne doit faire une émission immédiate de bons spéciaux au porteur payables en marks-or le 1^{er} mai 1926.

Il n'en subsiste pas néanmoins un surcroît de charges pour la France de 143 milliards environ, comme nous l'avons dit plus haut. Il est permis de se demander si, après tous les ravages qu'elle a subis, elle est en état de le supporter. Et il faut ajouter qu'il est peu probable que nos alliés consentent à nous ouvrir des crédits, quoique la part de sacrifices de la France dans la guerre ait été plus lourde que celle d'aucun autre pays. Ce sera pour nous une bien minime satisfaction de lire (Annexe 2, paragraphe 126 du traité) que le système fiscal allemand sera « tout à fait aussi lourd, proportionnellement, que celui d'une quelconque des puissances représentées à la Commission des réparations ». On eût pu, semble-t-il, sans injustice, faire supporter à l'Allemagne, qui avait déchaîné et perdu la guerre, des charges plus lourdes qu'à la France, qui l'avait subie et gagnée.

Cependant, les plénipotentiaires alliés se sont montrés plus exigeants que ne le permettrait la Convention de La Haye. Comme nous l'avons vu, *l'acte de La Haye ne prévoit d'indemnité que pour les dommages causés sans nécessité militaire; il n'en prévoit pas pour les destructions résultant de batailles conduites suivant les lois de la guerre.* Or, si le traité de paix ne néglige pas entièrement cette distinction, il n'en fait pourtant que peu de cas. Il est dominé par d'autres conceptions, du reste plus avantageuses pour la France. Il voudrait, dans la mesure du possible, restaurer les régions qui ont le plus souffert de la lutte.

Dans le message célèbre du président WILSON, du 8 janvier 1919, où se trouvent codifiées les conditions essentielles de la paix, l'on peut lire ce qui suit :

« 7° Belgique. — Le monde entier sera d'accord qu'elle doit être évacuée et restaurée... Aucun acte ne servira autant que celui-ci à rétablir la confiance parmi les nations dans les lois qu'elles ont établies et fixées elles-mêmes pour régir leurs relations entre elles.

« 8° Tout le territoire français devra être libéré et les régions envahies devront être restaurées. »

Dans un mémorandum adressé au Président Wilson et communiqué par M. LANSING à l'Allemagne, les alliés insistent pour que les principes soient nettement déterminés : « Lorsqu'il a formulé les conditions de paix dans son adresse au Congrès du 8 janvier dernier, le Président a déclaré que les territoires envahis doivent être non seulement évacués et libérés, mais restaurés. Les alliés pensent qu'il ne faudrait laisser subsister aucun doute sur ce qu'implique cette stipulation. Ils comprennent par là que l'Allemagne devra compenser tous les dommages subis par les populations civiles des nations alliées et leurs propriétés, du fait des forces armées de l'Allemagne soit sur terre, soit sur mer, soit en conséquence des opérations aériennes ». Et M. LANSING ajoutait : « Je suis chargé par le Président de dire qu'il est en plein accord avec l'interprétation énoncée dans le dernier paragraphe du mémorandum cité ci-dessus ».

C'est là le critérium des rédacteurs du traité, quant aux réparations des dommages de guerre. Le but recherché, mais non toujours atteint, sera d'essayer de restaurer les pays envahis et dévastés.

Tout d'abord, en vertu de l'article 238 : « L'Allemagne effectuera, en se conformant à la procédure établie par la Commission des réparations, la restitution des espèces enlevées, saisies ou séquestrées, ainsi que les restitutions des animaux, des objets de toute sorte et des valeurs enlevés, saisis

ou séquestrés, dans le cas où il sera possible de les identifier sur le territoire de l'Allemagne ou sur celui de ses alliés. Jusqu'à l'établissement de cette procédure, les restitutions devront continuer conformément aux stipulations de l'armistice du 11 novembre 1918, de ses renouvellements, et des protocoles intervenus ».

Le texte de la convention d'armistice du 11 novembre 1918 est bref quant aux restitutions; il ne contient que deux clauses : « Clause VII : Les chalands enlevés aux alliés leur seront rendus. Clause XIX : Restitution immédiate de l'encaisse de la Banque nationale de Belgique et, en général, remise immédiate de tous documents, espèces, valeurs (mobilières et fiduciaires avec le matériel d'émission) touchant aux intérêts publics et privés dans les pays envahis. Restitution de l'or russe et roumain pris par les Allemands ou remis à eux. Cet or sera pris en charge par les alliés jusqu'à la signature de la paix ».

Le protocole de Spa du 1^{er} décembre 1918 prescrit en outre « la restitution immédiate aux Gouvernements français et belge... des objets d'art enlevés ou recueillis par les Allemands dans les pays envahis ».

La convention additionnelle de Trèves du 13 décembre 1918 apporte quelques précisions nouvelles : « Engagement pour le Gouvernement allemand de prendre, d'accord avec les Gouvernements alliés toutes dispositions utiles pour décider, dans le plus bref délai possible, dans quelles conditions seront restitués à leurs propriétaires légitimes les titrés perdus ou volés dans les régions envahies. Engagement pour le Gouvernement allemand d'examiner, d'accord avec les gouvernements alliés, les mesures à prendre pour la restitution, dans le plus bref délai possible, des biens séquestrés au préjudice des nationaux alliés ».

D'une toute autre portée est la convention additionnelle de Trèves du 10 février 1919; elle ne se borne pas à prévoir des mesures d'exécution; elle vise aussi de nouvelles et fort importantes restitutions :

Clause VI : Restitution du matériel enlevé dans les territoires belge et français :

a) La restitution du matériel enlevé dans les territoires français et belge étant indispensable à la remise en marche des usines, les mesures suivantes seront exécutées :

1^o Les machines, pièces de machines, objets d'outillages industriel ou agricole, accessoires divers de toute nature et d'une manière générale tous objets industriel ou agricole, enlevés des territoires qu'avaient occupés les armées alle-

mandes sur le front occidental, sous quelque prétexte que ce soit, par l'autorité militaire ou civile allemande, ou par de simples particuliers allemands, seront tenus à la disposition des alliés pour être réexpédiés à leurs lieux d'origine, si les Gouvernements français et belge le désirent. Ces objets ne subiront aucune nouvelle modification, ni aucune dégradation.

2° Pour préparer cette restitution, le Gouvernement allemand fera parvenir d'urgence à la Commission d'armistice toutes les comptabilités officielles ou particulières relatives à ces objets, tous contrats de vente, location ou autres, toutes correspondances s'y rapportant, toutes déclarations et toutes indications utiles sur leur existence, l'origine, la transformation, l'état actuel et le lieu de dépôt de ces objets.

3° Les délégués des Gouvernements français ou belge feront procéder en Allemagne aux reconnaissances et examens sur place des objets signalés si cela leur paraît utile.

4° La réexpédition s'effectuera suivant les instructions particulières qui seront données par les autorités françaises ou belges, suivant ce qu'elles décideront.

5° En particulier, seront déclarés en vue d'une restitution immédiate, les dépôts de toute nature sur parcs, sur wagons, sur bateaux ou dans les usines, de courroies de transmission, moteurs électriques ou pièces de moteurs et objets d'appareillage, etc., enlevés de France ou de Belgique.

b) Les renseignements donnés aux paragraphes 3 et 5 devront commencer à parvenir dans un délai de huit jours francs, à dater du 20 janvier 1919 et devront être entièrement fournis, en principe, avant le premier avril 1919 ».

L'Allemagne a déjà effectué des restitutions importantes, mais bien incomplètes encore : 1.400 bateaux, alors qu'elle en a enlevé 1.600, 8 milliards environ de titres, valeurs et objets précieux de toute sorte, à valoir sur un chiffre beaucoup plus élevé mais qu'il reste à établir exactement.

Quant au matériel industriel et agricole, la situation était la suivante, au 31 juillet 1919 :

Matériel identifié en Allemagne (Alsace-Lorraine et Luxembourg), 312.573 tonnes. En Belgique, 85.275 tonnes (dont 2.685 de matériel agricole, 4.925 tonnes d'objets mobiliers, en outre 9.395 têtes de bétail).

Ce tonnage, quoique représentant près de 40.000 wagons de 10 tonnes, ne constitue qu'une faible partie du matériel (ou du bétail) enlevé par l'Allemagne dans les régions envahies.

Sur les 312.573 tonnes identifiées, 33.623 tonnes avaient été récupérées et rendues à leurs propriétaires (1).

Le traité de Versailles laisse fort à désirer en ce qui touche la restitution du bétail. D'abord les Conventions d'armistice et les protocoles additionnels ne contiennent pas de dispositions sur ce point; il y a là une lacune intentionnelle : les alliés craignaient que le bolchevisme éclatât en Allemagne, et par suite ne voulaient pas obliger ce pays à rendre les animaux enlevés à la Belgique et à la France, ce qui eût été contradictoire, puisqu'ils s'engageaient par ailleurs à ravitailler l'Allemagne.

On aurait pu cependant mettre à sa charge les sommes représentatives du bétail enlevé et qui lui était laissé, et affecter ces sommes par priorité aux pays dépouillés.

Dans le traité de paix (article 238), les alliés imposent bien la restitution des animaux saisis ou enlevés « dans les cas où il sera possible de les *identifier* sur le territoire de l'Allemagne ou sur celui de ses alliés ».

Mais cette clause est dérisoire, dans un traité de paix qui entrera en vigueur plus de cinq ans après l'invasion !

« C'est ici qu'il apparaît comme souverainement injuste de n'avoir pas imposé à l'Allemagne, à défaut de restitutions à l'identique, le remplacement au similaire ou à l'équivalence. Ce remplacement devant être considéré comme une restitution et ne pas entrer en conséquence dans la masse à répartir entre les alliés. Nous savons bien que l'annexe IV de la partie VIII du traité nous attribue un certain nombre d'animaux en remplacement; que d'autres pourront nous être attribués au même titre par la Commission des réparations. Mais la valeur de ces animaux viendra en déduction de la part qui pourrait nous revenir par ailleurs dans la répartition, tandis que les animaux ou objets restitués nous reviennent hors part, quelle que soit leur valeur, et c'est de toute justice... (1) ».

En dehors des restitutions, l'Allemagne s'engage par le traité de Versailles à la réparation des dommages suivants, répartis en dix catégories (annexe I de la partie VIII) :

« 1° Dommages causés aux civils atteints dans leur personne ou dans leur vie et aux survivants à leur charge, par tous actes ou opérations de guerre des deux groupes de belli-

(1) V. Rapport Dubois fait au nom de la Commission chargée d'examiner le projet de loi portant approbation du traité de paix conclu à Versailles le 28 juin 1919.

(1) Dubois : *Loc. cit.*, p. 85-86.

gérants et toutes leurs conséquences directes, en quelque endroit que ce soit.

« 2° Dommages causés aux civils par l'Allemagne ou ses alliés. Il s'agit ici de dommages résultant d'actes de cruauté ou de violence, de mauvais traitements de toutes sortes dont l'Allemagne ou ses alliés sont la cause, en quelque endroit qu'ils aient été commis.

« 3° Dommages causés par l'Allemagne ou ses alliés, sur leur territoire ou en territoire occupé ou envahi, par des actes ayant porté atteinte à la santé, à la capacité de travail ou à l'honneur. »

Ces trois articles dont la rédaction manque de clarté visent les réparations à accorder aux victimes civiles de la guerre. Ils sont suivis d'articles relatifs à des dommages causés à des militaires ou à leurs ayants droit.

L'article 4 s'occupe « des dommages causés par toute espèce de mauvais traitements aux prisonniers de guerre ». Les articles 5, 6 et 7 stipulent que « les puissances alliées et associées récupéreront contre l'Allemagne les pensions, les frais d'assistance aux prisonniers ou à leurs familles, les allocations aux personnes à la charge des mobilisés ».

En résumé ces sept premiers articles de l'annexe I sont relatifs à des dommages causés à des personnes, soit civiles, soit militaires. Les deux derniers (9 et 10) concernent les dommages causés aux biens :

« 9° Dommages relatifs à toutes propriétés (exception faite des ouvrages ou du matériel militaires ou navals) appartenant aussi bien à l'Etat qu'aux particuliers, que ces dommages aient été causés par les actes de l'Allemagne ou de ses alliés, ou en conséquence directe des hostilités, ou de toutes opérations de guerre de l'un ou de l'autre groupe de belligérants.

« 10° Dommages causés par l'Allemagne ou ses alliés sous forme de levées d'impôts, amendes, ou exactions similaires au détriment des populations civiles. »

Ces énumérations chevauchent un peu les unes sur les autres; elles ne paraissent pas avoir été classées avec une méthode suffisante.

Le traité de paix ne fixe pas le chiffre total des indemnités que l'Allemagne sera tenue d'acquitter. Il institue une Commission des Réparations qui a mandat et qualité :

1° Pour étudier les réclamations relatives aux dommages de guerre et les évaluer.

2° Pour fixer le montant global des sommes dues par l'Allemagne.

3° Pour fixer, modifier les époques et les modalités de paiement.

4° Pour répartir entre les ayants droit le paiement des réparations.

La somme totale devra être indiquée à l'Allemagne le 21 mars 1921 au plus tard ! Dès maintenant toutefois, on a pris quelques mesures pour qu'elle paie un acompte de 100 milliards : 20 milliards avant le 1^{er} mai 1921 ; puis 40 milliards en bons portant intérêts à émettre immédiatement ; enfin 41 autres milliards, à émettre également en bons, mais on oublie de dire à quelle date !

Sur tous ces points, le traité ne procède que par esquisse, ce sera à la Commission des Réparations qu'il appartiendra de prendre des décisions précises.

Notons que les sommes dues par l'Allemagne ne seront pas payées, pour la plus grosse part, ni en numéraire, ni en valeurs mobilières ou fiduciaires, mais en nature.

On a adopté, en effet, comme principe, l'application directe des ressources économiques de l'Allemagne aux réparations.

« L'Allemagne accepte que ses ressources économiques soient directement affectées aux réparations, comme il est spécifié aux annexes III, IV, V et VI relatives respectivement à la marine marchande, aux restaurations matérielles, au charbon et à ses dérivés, aux matières colorantes et aux autres produits chimiques ; étant toujours entendu que la valeur des biens transférés sera portée au crédit de l'Allemagne et viendra en déduction des obligations prévues aux articles ci-dessous... (article 236). »

Afin de ne pas être entraîné bien au delà du cadre de ce travail, on ne peut entrer dans le détail desdites annexes. En voici cependant quelques extraits :

« Annexe III. — Remplacement des navires et bateaux de commerce et de pêche. — L'Allemagne cède en toute propriété aux Gouvernements alliés et associés :

« Tous les navires de 1.600 tonnes brutes et au-dessus appartenant à ses ressortissants ;

« La moitié en tonnage des navires de ses ressortissants dont le tonnage brut est compris entre 1.000 et 1.600 tonnes ; le quart en tonnage des chalutiers à vapeur et autres bateaux de pêche de ses ressortissants. »

La flotte marchande de l'Allemagne est presque réduite à néant. Avant la guerre, elle représentait 4.500.000 tonneaux environ. Du fait des hostilités, elle a perdu 2.500.000 tonneaux. Le traité enlève à l'Allemagne les trois quarts de ce qui reste, soit 1.650.000 tonneaux et ne lui en laisse approximativement que 600.000.

Il faut ajouter que les chantiers maritimes allemands devront fournir aux alliés, dans un délai de cinq ans après la ratification du traité, un million de tonneaux, jauge brute.

On sent ici la main de l'Angleterre; c'est la rançon de la guerre sous-marine.

« Annexe IV. — Restauration directe des régions envahies. »

Sans préjudice des fournitures que l'Allemagne devra livrer sur réquisition de la Commission des réparations, dans un délai de quatre ans, et dont il est impossible de fixer aujourd'hui la consistance, l'Allemagne a pris l'engagement de livrer à la France dans les trois premiers mois qui suivront la ratification du traité :

500 étalons de 3 à 7 ans.

30.000 pouliches et juments de 18 mois à 7 ans, des races ardennaise, boulonnaise ou belge.

2.000 taureaux de 18 mois à 3 ans.

90.000 vaches laitières de 2 à 6 ans.

1.000 béliers.

100.000 brebis.

10.000 chèvres.

Quant à la Belgique, elle recevra :

200 étalons de 3 à 7 ans de race de gros trait belge.

5.000 juments de 3 à 7 ans de race de gros trait belge.

2.000 taureaux de 18 mois à 3 ans.

50.000 vaches laitières de 2 à 6 ans.

40.000 bêtes bovines. •

200 béliers.

20.000 brebis.

15.000 truies. »

C'est un acompte précieux mais qui, a-t-il été dit, ne représente que le dixième des pertes subies!

« Annexe V. — Charbons et dérivés. — L'Allemagne s'engage à fournir à la France :

« 1° Une quantité de charbon correspondant à celle dont nous prive la destruction des mines du Nord et du Pas-de-Calais, évaluée au maximum à 20 millions de tonnes, pendant cinq ans, et à 8 millions de tonnes pendant les cinq années suivantes.

« 2° En outre, 7 millions de tonnes par an pendant dix ans. »

Les experts estiment que sur ce point les stipulations du traité sont tout à fait insuffisantes; les mines de Lens, par exemple, dont l'extraction était d'environ 4 millions de tonnes par an, et qui employaient 16.000 ouvriers, ne pourront pas, avant dix-huit mois, avoir achevé l'épuisement des 500 millions de mètres cubes d'eau qui les inondent. La direction pense qu'une extraction partielle dans les étages supérieurs ne pourra être entreprise qu'à la fin de 1920. Il faudra plus de dix ans pour que l'exploitation redevienne normale.

Il est vrai que l'Allemagne doit en outre fournir, en dix ans, 80 millions de tonnes de charbon à la Belgique, 77 millions à l'Italie et la consommation d'avant-guerre du Luxembourg...

« Annexe VI. — Matières colorantes. — Produits chimiques et pharmaceutiques. — Les alliés peuvent demander à l'Allemagne, jusqu'à concurrence de 25 p. 100 de sa production, les quantités de ces produits qui leur sont nécessaires, et ce, à partir de la date de la mise en vigueur du traité jusqu'au 1^{er} janvier 1925. »

Il est regrettable que l'on n'ait pas imposé à l'Allemagne la livraison de certaines de ses œuvres d'art, en compensation de celles qu'elle a détruites sur notre sol, comme le demande M. Lefèvre-Pontalis, président de la Société de la Cathédrale de Reims : « Que songer de la suppression d'un certain article du Traité relatif aux compensations artistiques en nature que la France avait le droit d'espérer, comme la Belgique (article 247) et comme l'Italie, qui expose en ce moment à Venise une centaine de tableaux prélevés dans les musées d'Autriche ? L'article 245 prévoit bien la restitution des objets d'art volés par l'ennemi, mais si le service de récupération a fait rendre aux Allemands les La Tour, les tableaux de Lille et de Valenciennes, par contre les collections particulières, un grand nombre d'objets d'art classés dans les églises de la région envahie, doivent être considérés comme perdus. D'autre part, soixante-dix statues de la Cathédrale de Reims ont été calcinées, mutilées ou décapitées; la valeur de ces chefs-d'œuvre de notre art français du XIII^e siècle ne peut être

estimée en argent, tandis que si des experts avaient été autorisés à reprendre en Allemagne 70 tableaux ou objets d'art français à titre de compensation pour le musée de Reims, ce dédommagement eût été conforme à l'esprit de justice ».

En cette matière, le principe de restitution par équivalence eût dû, semble-t-il, recevoir une très large application. La Belgique en a profité, il est vrai; mais dans une mesure tout à fait insuffisante.

Ainsi, selon les termes de l'article 247, l'Allemagne s'oblige à remettre :

1° A l'Université de Louvain, les manuscrits, incunables, livres imprimés, cartes et objets de collections, correspondant en nombre et en valeur aux objets semblables détruits dans l'incendie de la bibliothèque de Louvain.

2° Les volets du triptyque de l'Agneau mystique, des frères Van Eyck, autrefois dans l'église Saint-Bavou, à Gand.

3° Les volets du triptyque de la Cène, de Diérick Bouts, autrefois dans l'église Saint-Pierre, à Louvain.

Il faut ajouter, en terminant ce bref examen du traité de 1919, que le Gouvernement du Reich, en échange d'une libération plus rapide des prisonniers, a fait offre de main-d'œuvre libre pour la restauration des pays envahis.

L'on pourrait de prime abord se réjouir de voir les Allemands réparer personnellement les ruines qu'ils ont accumulées; mais cette solution ne va pas sans présenter certains inconvénients.

D'une part, l'on pourrait craindre que les ouvriers ainsi envoyés ne se fassent en France les agents du bolchevisme. Il est, en effet, incontestable que, depuis nombre d'années, l'Allemagne a tout mis en œuvre pour nuire à la France, de quelque façon que ce soit. Et il ne paraît pas douteux qu'elle n'hésiterait pas, pour atteindre son but, à se servir de ce nouveau moyen. D'autre part, cet apport de main-d'œuvre étrangère pourrait, dans une certaine mesure, nuire à la main-d'œuvre française si elle lui était assimilée quant aux conditions de travail.

La proposition allemande ne devrait donc être acceptée que sous de nombreuses réserves; et en précisant les conditions de travail, la discipline à laquelle les ouvriers seraient astreints, et leur nombre. Sans toutefois s'attirer, par des mesures trop rigoureuses, la critique de ceux qui ne manqueraient pas de comparer cet état de choses à l'esclavage antique.

En résumé, alors que par les traités de 1815 et de 1870 — excepté les frais d'occupation partiellement au moins payés en nature, — les indemnités imposées à la France ont été seulement d'ordre pécuniaire ou territorial, — dans le traité de Versailles, au contraire, devant l'immensité des dommages, on a dû faire appel à de nouveaux modes de réparation.

Pour une large part on a eu recours à des restitutions en nature, soit à l'identique, soit à l'équivalence. Enfin, en plus de ces prélèvements opérés sur les ressources économiques actuelles de l'Allemagne, on a demandé à ce pays de livrer aux alliés une partie de sa production à venir.

Malheureusement, si le traité de paix a d'ores et déjà fixé certaines fournitures d'ordres très divers que l'Allemagne devra effectuer dans un délai assez bref, c'est surtout à la Commission des réparations qu'il incombe de déterminer le total des objets de toute sorte à fournir par les puissances vaincues. C'est à elle aussi qu'il appartient d'en faire la répartition aux puissances victorieuses (Cf. art. 237).

Cette tâche, déjà bien ardue, lui est rendue encore plus difficile à mener à bien par la disposition, répétée dans maints articles du traité, qui permet à l'Allemagne de faire les observations qu'elle jugera utiles!

En fait, depuis la signature du traité de paix de Versailles, on a constaté bien des résistances de sa part. Elle sait tirer le plus grand profit des faiblesses de certains de ses ennemis et il est douloureux d'avoir à se demander maintenant si elle ne parviendra pas à échapper au fardeau des réparations qui lui ont été justement imposées.

CHAPITRE III

De la destination des indemnités de guerre

Quoique cette question ne rentre pas exactement dans le cadre d'une étude sur la réparation des dommages de guerre en droit international, elle lui est si intimement liée qu'on ne saurait se dispenser de l'examiner, tout au moins brièvement.

Les indemnités de guerre sont versées par le vaincu à l'Etat victorieux, mais il ressort de l'évidence que les Etats ne sont pas les seules, ni même les principales victimes de la guerre. Sans doute elle est pour eux une cause de charges considérables, sans doute elle atteint le domaine public comme le domaine privé ; mais les individus et les collectivités, telles que les départements et les communes, en subissent peut-être plus encore les désastreuses conséquences.

Il paraît donc utile de rechercher si les particuliers et les groupements ont un droit de recours contre l'Etat à qui l'indemnité de guerre est remise.

Dans son rapport à la Chambre des députés sur la réparation des dommages causés par les faits de guerre, M. le député DESPLAS observe que « dans l'ancien droit, la conception traditionnelle de l'Etat et l'absolutisme du pouvoir royal, aussi bien que le caractère et la fréquence des guerres ne permettent pas d'envisager l'attribution d'une réparation quelconque, même incomplète et partielle, aux victimes de celles-ci ».

En fait, la première loi qui se rapporte à la réparation des dommages de guerre est datée du 11 août 1792 ; elle organise un système de secours en faveur des victimes de la guerre.

La Convention, par un décret du 27 février 1793, pose au contraire le principe du droit à la réparation intégrale, mais il faut ajouter que ce décret ne fut pas appliqué et que le Directoire et l'Empire revinrent aussitôt à la théorie du secours (loi du 19 Vendémiaire an VI ; arrêté consulaire du 3 Brumaire an XII).

De même, sous la Restauration, une loi du 28 avril 1816 décide que: « outre les dix millions accordés par le roi sur sa liste civile, toutes les contributions arriérées et dues au 1^{er} janvier 1815 seront employées en dégrèvements et secours pour les départements qui ont le plus souffert pendant l'occupation militaire de 1815 ».

En 1853, un décret du 10 avril dispose encore que « toute occupation, toute privation de jouissance, toute démolition, destruction et autres dommages résultant d'un fait de guerre ou d'une mesure de défense prise, soit par l'autorité militaire pendant l'état de siège, soit par un corps d'armée ou un détachement en face de l'ennemi, n'ouvrent aucun droit à indemnité ».

Si l'Assemblée Nationale vota, le 6 septembre 1871, une loi destinée « à faire supporter par toute la nation française les contributions de guerre, réquisitions et dommages de toute nature causés par l'invasion », ce n'était là cependant qu'une apparence et en réalité la thèse du secours était toujours appliquée, comme il ressort nettement des termes de la loi du 28 juillet 1874 : « par dérogation à la législation existante et à titre exceptionnel, il sera accordé un dédommagement... ».

En résumé, à la veille de la guerre de 1914, la législation française admettait que des secours soient accordés aux victimes de la guerre mais repoussait le principe d'une créance contre l'Etat.

La jurisprudence ne pouvait donc, de son côté, recevoir les recours relatifs aux dommages causés par les hostilités et en fait, jusqu'en 1906, le Conseil d'Etat et le Tribunal des Conflits rangeaient, en principe, les faits de guerre parmi les actes de Gouvernement.

Si une évolution se produisit dans ce sens que « l'irresponsabilité de l'Etat à raison des faits de guerre ne doit point être rattachée à l'idée qu'on se trouve en présence de conséquences de l'action gouvernementale du pouvoir exécutif mais uniquement à l'idée qu'on se trouve en présence de dommages imputables à la force majeure (1) », la situation des victimes de la guerre ne s'en trouvait toujours point améliorée.

Dans un article paru sous les auspices du Comité National d'action pour la réparation intégrale des dommages causés par la guerre, M. André HENRY, chargé de cours à la Faculté de Droit de Nancy, écrit « qu'on a volontiers l'habitude de

(1) TEISSIER : *Responsabilité de la puissance publique*, p. 181.

résumer dans les trois propositions suivantes la jurisprudence admise, après 1870, en ce qui concerne la réparation des dommages de guerre : 1° aucune indemnité n'était accordée pour les dommages provenant du fait de l'ennemi, en particulier pour les réquisitions, pillages et destructions à lui imputables ; 2° aucune indemnité n'était accordée également pour les dommages causés par les autorités nationales lorsqu'ils se présentaient comme la conséquence nécessaire et impérieuse de la lutte ; 3° le droit à réparation, au contraire, était ouvert pour les dommages causés volontairement par les autorités nationales et non imposés par des besoins stratégiques impérieux ».

M. André HENRY ajoute que ce tableau, exact dans son ensemble, comporte une légère rectification en ce qui concerne les réquisitions faites par l'ennemi et frappant les individus : après 1870, la jurisprudence, dans ce cas, indemnisait le plus souvent les particuliers en considérant que ces réquisitions devaient être présumées faites pour le compte de la commune tout entière. Par suite, les habitants qui avaient souffert seuls des exigences de l'ennemi, disposaient d'un recours contre la commune à laquelle ils appartenaient.

Cette théorie était fondée, en quelque sorte, sur l'idée de gestion d'affaires ou d'enrichissement sans cause.

Mais, de son côté, la commune ne pouvait se retourner, sauf de rares exceptions, contre le département ou l'Etat. Cette jurisprudence, quoique améliorant la condition faite jusqu'alors aux individus, présentait donc encore de graves imperfections.

Au point de vue financier, tout d'abord, il est évident que le recours contre la commune est loin d'offrir les mêmes certitudes que l'action contre l'Etat. Les communes n'étaient pas, pour la plupart, en état de supporter, en dernier ressort, d'aussi lourdes charges.

De plus, les particuliers n'avaient aucun droit à faire valoir lorsqu'ils étaient victimes de dommages autres que les réquisitions. Or, tous les faits de guerre sont dirigés non contre des citoyens pris isolément, mais contre la collectivité entière. Si un individu a souffert, à lui seul, d'un dommage entraîné par les hostilités, il doit avoir un recours en indemnité contre l'Etat qui représente les autres citoyens, afin que soit réparti équitablement entre tous le fardeau de la guerre.

Le principe de solidarité, qui fait admettre le recours d'un habitant contre sa commune, conduit aussi à donner à l'individu comme à la commune une action en indemnité contre l'Etat.

Il a fallu cependant, au cours de la guerre de 1914, toute l'activité de la doctrine et de certains membres du Parlement pour faire pénétrer cette idée dans notre législation.

C'est ainsi que le « Comité national d'action pour la réparation intégrale des dommages de guerre », présidé par M. LARNAUDE, plaça comme devise, en tête de son œuvre, la belle formule de la loi du 11 août 1792 : « La fraternité qui unit les citoyens d'un peuple libre rend commun à tous les individus du corps social le dommage occasionné à l'un de ses membres ».

De son côté, M. MARIN, par une proposition de loi en date du 16 mars 1914, « se préoccupe de mettre en harmonie notre législation intérieure avec les dispositions de l'article 3 de la Convention de La Haye de 1907, en même temps qu'avec notre conception nouvelle de la solidarité nationale.

« Il constate que si l'article précité, en établissant la responsabilité pécuniaire du belligérant qui aura violé les lois de la guerre, constitue un important progrès sur le passé, il n'aurait pour effet d'assurer la réparation que d'un petit nombre d'actes dommageables, et encore faudrait-il que les victimes de ces actes puissent faire la preuve qu'ils ont été accomplis sans nécessité militaire (1). »

M. MARIN distingue deux sortes de dommages de guerre : ceux qui proviennent des armées ennemies et qui ne sont point justifiés par des nécessités militaires, et ceux qui proviennent, soit des armées ennemies, soit des armées nationales ou alliées, et qui résultent de faits admis par les lois de la guerre.

Dans les deux hypothèses l'Etat indemniserait ses nationaux, mais dans la première il se retournerait contre l'Etat qui aura violé les lois de la guerre, tandis que dans l'autre il sera le payeur définitif, en vertu du principe de solidarité. « Ce que la rigueur du droit a refusé jusqu'à ce jour aux victimes de la guerre, l'apparition d'un principe nouveau va nous conduire à le leur accorder.

« C'est un principe de justice distributive en vertu duquel chacun doit concourir aux charges publiques dans la mesure de ses facultés. Si les individus lésés par le fonctionnement d'un service public n'avaient ni recours ni réparation possibles, il en résulterait qu'une charge utile et profitable à tous serait, au point de vue de ses conséquences dommageables, supportée par un seul. »

(1) DESPLAS : Rapport à la Chambre sur la réparation des dommages causés par les faits de guerre.

La proposition Marin ne fut pas votée par le Parlement, et il faut dire que si elle constituait un progrès notoire, elle présentait par contre le défaut de s'appuyer sur la distinction faite par l'article 3 de la Convention de La Haye.

Comme nous le montrons au cours de ce travail, cette distinction est impossible à mettre en pratique dans la réalité.

Enfin, le 11 mai 1915, le Gouvernement déposa un projet de loi qui, après avoir subi bien des modifications, devint la loi du 17 avril 1919, en vertu de laquelle les sinistrés possèdent maintenant sur l'Etat une créance directe.

Aux termes de cette loi, les dommages pour lesquels il est dû réparation sont les suivants :

1° Réquisitions et prélèvements en nature opérés par les autorités ou troupes ennemies.

2° Impôts, contributions de guerre ou amendes.

3° Enlèvements de tous objets ou valeurs, quels qu'en soient les auteurs.

4° Détériorations ou destructions, quels qu'en soient les auteurs.

5° Pertes d'objets mobiliers, au cours des évacuations ou des rapatriements.

6° Dommages aux bateaux armés à la petite pêche.

7° Perte de titres ou de coupons de valeurs mobilières.

8° Dommages causés aux offices publics et ministériels.

9° Pertes résultant des baux des immeubles atteints par les faits de guerre.

10° Dommages causés aux fonds de commerce.

11° Dommages résultant d'accidents dans les arsenaux, dépôts de munitions, usines travaillant pour la défense nationale.

La couverture financière de la loi du 17 avril 1919 se trouve dans le traité de Versailles qui met implicitement tous ces dommages à la charge de l'Allemagne « comme causés en conséquence directe des hostilités ou de toutes opérations de guerre ».

Il faut s'étonner cependant, comme l'observe M. L. Du Bois dans son rapport à la Chambre, que les réquisitions opérées par les autorités ennemies ne figurent pas, du moins expressément, dans le traité de paix, d'autant plus que le paiement de ces réquisitions n'est ni exigé, ni même réclamé à l'Allemagne.

CHAPITRE IV

Une solution de la question de la réparation des dommages de guerre

La solution donnée à la réparation des dommages de guerre, par le traité de Versailles, est, comme nous l'avons vu, fort complexe, et ne pose pas de principe général très défini, au point de vue du droit international.

Cela s'explique en partie par le fait de l'immensité des désastres en présence desquels on se trouve, et surtout des divergences d'opinion qui ont surgi au cours des délibérations de la Conférence de la Paix.

On est donc obligé de revenir à la distinction entre les actes licites et les actes illicites. Mais cette distinction elle-même ne peut pas conduire à des résultats pratiques satisfaisants. Sans doute il y aura des cas où l'on sera de façon évidente devant des actes défendus, mais souvent, que de doutes ! La ligne de démarcation entre les deux catégories de faits — permis et interdits — est bien difficile à établir.

De ce fait, de nombreuses discussions se produiront fatalement entre les États intéressés et, après la signature de la paix, envenimeront longtemps leurs relations.

De plus, les dommages de guerre, qu'ils soient le résultat d'actes licites ou illicites en droit international, n'en sont pas moins désastreux pour les particuliers et leurs biens. Instinctivement la conscience humaine aspire à voir mettre tous les dommages de guerre, quels qu'ils soient, à la charge des États qui créent le risque de guerre. Mais cela n'est possible qu'à la condition de décider qu'il n'y a pas de guerre *juste*. Du jour où toute guerre sera regardée comme injuste, la conséquence naturelle en sera la responsabilité intégrale, sans réserves, de l'État qui déchaînera le conflit. Il sera constitué en faute *ipso facto* et devra par suite réparation des conséquences de sa conduite.

Serait-il possible de décider que toute guerre est injuste ?

Il paraît intéressant de rappeler à ce point de vue que certains théologiens, notamment Tertullien, Origène et Lactance, et plus tard Luther, l'ont soutenu.

Ils se basaient, soit sur certains passages de l'Écriture Sainte, soit sur les principes qui y sont contenus.

« En désarmant Pierre, — remarquait Tertullien, — le « seigneur a désarmé tous les soldats. » Il écrivait encore dans son *Traité de Corona* : « On demande si le service militaire est admissible pour un chrétien. Croyons-nous donc que l'on puisse ajouter un serment humain au serment divin et se donner à un autre maître, après s'être donné au Christ ? Il pourra donc vivre l'épée au côté celui à qui le Seigneur a dit que celui qui se servirait de l'épée périrait par l'épée ! Et il prendra part aux combats, lui, le fils de la Paix, à qui les procès même sont interdits ?... Se fera-t-il incinérer suivant l'usage des camps, lui à qui la crémation est interdite ?... »

Les théologiens ajoutent que la guerre est contraire au principe de la non-résistance au mal : « Et moi je vous dis de ne pas résister aux mauvais traitements, mais si quelqu'un te frappe sur la joue droite, présente-lui encore l'autre ». (Mattieu, V, 39.)

« Il semble, lit-on dans le décret de Gratien (*Causa* 23, *questio* I), que l'on pourrait conclure que la doctrine de l'Évangile est opposée à toute espèce de guerre, de ce que toute guerre a pour but de repousser ou de venger une injure. » Ce serait à la justice divine de punir les coupables : « C'est à moi qu'appartient la vengeance et c'est moi qui ferai justice, ne jugez pas et vous ne serez pas jugés, dit le Seigneur (proverbes). »

Mais tous les Pères de l'Église ne paraissent pas avoir admis cette interprétation des paroles évangéliques.

Ainsi Saint Augustin et Saint Thomas-d'Aquin soutiennent que le Prince a le droit et le devoir de faire la guerre comme il a le droit et le devoir de punir les malfaiteurs, à condition qu'il puisse être considéré comme « Ministre de Dieu pour exécuter sa vengeance contre celui qui fait le mal ».

Il n'y a pas là toutefois un critérium bien net.

« Ne croyez-vous pas, dit aussi Saint Augustin (*Ep.* 205 *ad Bonifacium*), que Dieu ne puisse voir d'un œil favorable quiconque combat avec les armes guerrières. De leur nombre était le Saint roi David à qui Dieu rendit un si glorieux témoignage, et aussi ce centurion qui dit au Seigneur « je ne suis pas digne que vous entriez chez moi. »

Et Victoria ajoute (n° 244 *in fine*) : « Dans les questions qui incarnent la morale c'est un très puissant argument que l'exemple et l'autorité des hommes de bien et des saints : or, non seulement ils ont sauvé par des guerres défensives leurs patries et leurs biens, mais même par des guerres offensives ils ont poursuivi les ennemis qui leur avaient fait ou avaient tenté de leur faire injure : ainsi Jonathan et Simon Machabée vengèrent sur les fils de Zambri la mort de leur frère Jean ; de même dans l'Eglise chrétienne on voit Constantin, Théodore et d'autres empereurs éminents et très chrétiens, entreprendre des guerres tant offensives que défensives, alors qu'ils avaient dans leurs conseils de très saints et très savants évêques... ».

Saint Augustin et saint Thomas d'Aquin estiment que les préceptes évangéliques ne sont applicables qu'aux individus, et non aux nations : « Lorsqu'un particulier se conforme à ces conseils, lorsqu'il préfère subir un nouvel affront plutôt que de se venger du premier, de même que lorsque, par vertu, il renonce à poursuivre son droit, il ne fait rien qui soit opposé à sa fin. Mais la fin des sociétés, c'est de maintenir l'ordre. De telle sorte que lorsqu'une société, en ne punissant pas les coupables, s'expose à encourager le mal, elle agit contrairement à sa fin ».

On dit encore que la guerre est contraire à l'amour du prochain et au pardon des offenses. « Mais, réplique saint Thomas d'Aquin, ceux qui font de justes guerres ont pour but la paix. »

Suarez est plus explicite sur ce point : « Il faut, autant que possible, éviter la guerre et n'y recourir que dans le cas d'absolue nécessité, quand aucune autre voie ne reste ouverte. Elle n'est pas absolument un mal, car les maux qu'elle entraîne, elle les entraîne par accident et il en surviendrait de bien plus considérables, si elle n'était jamais permise. La guerre n'est pas opposée à la bonne, mais à la mauvaise paix ; elle est le moyen d'atteindre une paix véritable et sûre. De même, elle n'est pas contraire à l'amour des ennemis ; ce sont non les personnes, mais les œuvres, que déteste celui qui punit ; et elle ne contrevient pas au précepte du pardon des offenses : car la vindicte par les voies de droit peut être parfois justement poursuivie ».

L'on trouve donc dans l'Eglise deux tendances : l'une regarde la guerre comme illégitime en soi ; l'autre, au contraire, la tient pour légitime, mais à certaines conditions, sur lesquelles d'ailleurs les canonistes ne s'accordent pas pleinement.

Saint Thomas d'Aquin enseigne que pour qu'une guerre soit juste, trois conditions doivent être remplies : 1° L'autorité du Prince, d'après l'ordre duquel la guerre doit être entreprise ; car il n'appartient pas à un particulier de faire la guerre ; 2° Il faut que la guerre ait une cause juste, c'est-à-dire que ceux que l'on attaque aient mérité d'être attaqués pour avoir commis une faute ; 3° Il est nécessaire que l'intention de ceux qui combattent soit droite, c'est-à-dire qu'ils se proposent de faire le bien ou d'éviter le mal. C'est ce qui a fait dire à saint Augustin que les vrais adorateurs de Dieu regardent comme pacifiques les guerres qui ne sont entreprises ni par cupidité, ni par cruauté, mais que l'on fait par amour de la paix dans le but de réprimer les méchants et de soulager les bons ».

Suarez dit de même que pour que la guerre se fasse honnêtement trois conditions sont requises : d'abord qu'elle soit déclarée par l'autorité légitime ; ensuite qu'elle ait une juste cause et un juste motif ; enfin que, avant, pendant et après, on s'attache à être juste et à la faire de manière convenable.

Les canonistes donnent de très nombreuses définitions de la guerre juste. Sans doute, ces définitions présentent beaucoup de points communs, mais elles diffèrent cependant d'une façon souvent assez sensible. D'autre part, elles restent trop dans des généralités, et permettent aux Princes, par des interprétations subtiles, de proclamer leur bon droit, même dans les causes les plus mauvaises.

La tentative des scolastiques de déterminer les conditions d'une guerre juste ne manque cependant pas d'intérêt et l'on peut dire qu'ils ont étudié et scruté cette question comme elle ne l'a jamais été depuis.

A notre sens, si l'on veut aboutir à un résultat pratique, ce n'est plus aujourd'hui un critère de fond qu'il faut rechercher pour savoir si une guerre est légitime ou non, mais un critère de forme. Au moment où écrivaient les canonistes, les principes chrétiens étaient tout-puissants et exerçaient une grande influence sur les actes des Princes.

A notre époque, certains Etats ayant montré combien peu de cas ils faisaient des questions de conscience, il paraît nécessaire de rechercher si d'autres principes permettraient de ne pas admettre la guerre comme étant un procédé *légitime* du droit des gens.

Sans être de ceux « qui commettent cette étrange erreur de penser que la guerre est un vestige de barbarie dont la civilisation doit triompher (1) », il faut reconnaître qu'il existe

(1) PILLET : *Loc. cit.*, p. 6.

des moyens bien meilleurs que la guerre de résoudre les conflits internationaux.

Au cas où les Etats ne voudraient pas se soumettre aux règles posées par le droit international, ne pourrait-on pas les considérer comme en faute et mettre à leur charge la totalité des dommages de guerre ?

Aujourd'hui, l'Etat qui prend l'initiative d'une déclaration de guerre n'est point nécessairement en faute. Peut-être y est-il contraint par la nécessité de défendre ses droits lésés ou menacés de l'être, « *justum bellum quibus est necessitas et pia arma quibus nulla nisi in armis relinquitur spes* » (Tite-Live). En effet, les Etats sont, par rapport les uns aux autres dans une sorte de situation anarchique. Selon l'expression de M. Pillet : « La Société internationale est proche de ce que serait une Société civile sans juges, ni gendarmes, ni morale ». Dans ces conditions, le recours à la force se conçoit et souvent même est justifié.

Si l'on veut atteindre ce résultat : à savoir que l'Etat qui, le premier, déclarerait la guerre, serait par cela seul tenu pour fautif, il faut qu'il existe des procédures régulières permettant à tout Etat de défendre et de faire triompher ses droits.

Or, le droit des gens connaît de ces procédures — négociations directes, bons offices et médiations, arbitrages, commissions d'enquête — et il semble qu'il suffirait de les perfectionner et de les généraliser pour qu'il ne soit plus téméraire d'avancer que les Etats qui refuseront d'y avoir recours déclareront une guerre *injuste*, et par conséquent seront, en DROIT, responsables de tous les dommages causés par les hostilités.

Il reste à répondre aux principales critiques que cette solution paraît devoir soulever.

En premier lieu, comme l'observe M. PILLET, « il est rare qu'une simple violation du droit soit entre Etats une cause *juste* de guerre ; il faut pour cela qu'il s'agisse d'une violation extrêmement grave et relative à un droit primordial, car sans cela il existe d'autres moyens plus doux et tout aussi efficaces de rétablir l'autorité du droit. Par contre, même dans les cas où aucun droit précis n'a été violé, un Etat est certainement fondé à faire la guerre, si ses intérêts essentiels sont directement menacés. Par intérêts essentiels, il faut entendre uniquement ceux d'où dépend la conservation de l'Etat, la nécessité de son existence, l'intégrité de son territoire et de sa population, le respect de son honneur (1) ».

(1) PILLET : *Loc. cit.*, p. 9.

On ne saurait méconnaître la valeur de ces considérations. Mais lorsque les intérêts essentiels d'un pays sont en danger, n'est-ce pas dans la majorité des cas parce qu'il est sous le coup d'une agression. Nous en trouvons malheureusement trop d'exemples dans l'histoire de notre pays.

Or, l'Etat menacé ne le sera que par un autre Etat qui, se croyant assuré de la victoire, sera décidé à lui porter les premiers coups, c'est-à-dire à prendre l'initiative d'une guerre qui, éclatant dans ces conditions, sera *ipso facto* d'après notre théorie, une guerre injuste.

Une autre objection sera peut-être fondée sur ce fait qu'une guerre peut engendrer de tels dommages que l'Etat qui l'aura déchaînée ne sera pas en mesure de les réparer.

C'est pour ce motif que le traité de Versailles n'a demandé à l'Allemagne que le paiement — en nature ou en espèces — des dommages résultant de la guerre, laissant les frais des hostilités à la charge des alliés.

Mais ne pourrait-on pas, en regard du principe admis par les vainqueurs de 1918, invoquer le préambule du traité de 1815, traité qui nous fut imposé par la Sainte-Alliance :

« Ayant reconnu que l'indemnité due aux puissances ne pourrait être ni toute *territoriale*, ni toute *pécuniaire*, et qu'il serait plus convenable de combiner des deux modes, LL. MM. II. et RR. ont adopté cette base pour leurs transactions... »

Après avoir épuisé chez l'Etat débiteur les ressources qu'il pourrait fournir en nature et en espèces, ne trouverait-on pas, dans un recours à une indemnité en territoires, le complément nécessaire pour que toutes les pertes soient remboursées par lui ?

On dira encore : il ne suffit pas de mettre à la disposition des Etats d'autres procédés que la guerre en vue de résoudre leurs conflits, pour être en droit de décider que dorénavant la guerre n'aura plus de place *légitime* dans le droit international ; il faut encore que les décisions des tribunaux d'arbitrage reçoivent exécution certaine.

Or il est vrai que si, en droit international, l'organisation de juridictions destinées à régler pacifiquement les conflits présente déjà bien des difficultés, les sanctions surtout sont difficiles à trouver et à mettre en œuvre.

A ce point de vue, les critiques adressées à la Société des Nations paraissent s'appliquer à notre travail.

Il ne semble donc pas inutile d'exposer ici d'une façon très succincte les grandes lignes de la Société des Nations et surtout les vives attaques dont elle est l'objet.

La Société des Nations est formée de deux catégories de membres : les originaires, à savoir les États victorieux, et les invités, c'est-à-dire les neutres. Momentanément, du moins, l'Allemagne et ses alliés sont exclus.

Chaque Etat, membre originaire, disposera d'une voix dans l'Assemblée de la Société.

Observons à ce sujet que l'Angleterre a obtenu que ses Dominions et l'Inde soient considérés comme des États indépendants ; elle aura donc six voix dans les délibérations (Angleterre, Canada, Australie, Afrique du Sud, Nouvelle-Zélande et Inde). Quant aux États-Unis, ils ajouteront à leur représentant celui de Cuba ! La France, au contraire, n'a obtenu qu'une voix. Notre pays, par le rôle si décisif qu'il a joué dans la guerre, méritait assurément une meilleure part.

Cette Assemblée de membres originaires et de membres invités constitue en quelque sorte le Parlement de la Société des Nations.

Quant au pouvoir exécutif, il est formé par un Conseil composé des représentants des cinq puissances suivantes : États-Unis, Grande-Bretagne, France, Italie, Japon, et de quatre autres membres élus par l'Assemblée.

Telles sont les bases de la Société des Nations. Comment fonctionnera-t-elle ?

En premier lieu, toutes les décisions doivent être, sauf quelques exceptions, prises à l'unanimité.

D'autre part, les membres de la Société des Nations prennent l'engagement, s'il surgit entre eux un différend, de le soumettre, soit à l'arbitrage, soit à l'examen du Conseil. Ils ne doivent recourir à la guerre que trois mois au plus tôt après la sentence des arbitres ou la décision du Conseil. Celui-ci a un délai de six mois pour se prononcer, à dater du jour où il est saisi.

En somme, nous retrouvons sous une forme un peu particulière, le procédé des Commissions d'enquête.

Enfin, des dispositions assez précises règlent la procédure à suivre en cas de conflits, soit entre membres de la Société, soit entre un membre de la Société et un Etat non adhérent, soit entre États dont aucun ne fait partie de la Société.

M. AUGAGNEUR dit de cette partie du pacte « qu'elle lui paraît minutieusement et intelligemment étudiée ». Mais il ajoute : « Tout tribunal, si respectable soit-il, n'est en état de rendre la justice effective que s'il a à sa disposition des agents d'exécution. Sans huissiers, sans gendarmes, les plus recommandables jugements ne valent que le papier sur lequel

ils sont rédigés. La Société des Nations possèdera-t-elle ces agents d'exécution ? A-t-elle organisé une force internationale suffisante qui imposera aux condamnés récalcitrants le respect de ses arrêts ?

« C'est là, il faut l'avouer, le point faible, très faible de l'organisation. Si la réalisation ne fut pas meilleure, la responsabilité n'en incombe point à la France : par l'organe de M. Léon BOURGEOIS, la France avait insisté, *dans un amendement qu'il lui faudra reprendre*, pour la création d'une armée internationale au service de la Société des Nations. Cette disposition si juste, pivot de toute l'institution, n'a pas été acceptée. Nous ne saurions trop le regretter... (1) ».

En parcourant les articles du pacte relatifs aux moyens coercitifs dont doit disposer la Société des Nations contre les États récalcitrants, il est aisé de se rendre compte que les critiques de M. AUGAGNEUR sont justifiées : « Les membres de la Société s'engagent à respecter et à maintenir contre toute agression extérieure l'intégrité territoriale et l'indépendance politique présente de tous les membres de la Société.

En cas d'agression, de menace ou de danger d'agression, le *Conseil avise aux moyens* d'assurer l'exécution de cette obligation » (article 10).

« Il est expressément déclaré que toute guerre ou menace de guerre, qu'elle affecte directement ou non l'un des membres de la Société, intéresse la Société tout entière et que celle-ci *doit prendre les mesures propres* à sauvegarder efficacement la paix des nations. En pareil cas, le secrétaire général convoque immédiatement le Conseil à la demande de tout membre de la Société. »

« Le Conseil avise », « la Société doit prendre des mesures », ce sont là des intentions, ce ne sont pas des moyens d'exécution. A des actes, on opposera des délibérations, des manifestes. C'est quelque chose, certes, mais la leçon de 1914 nous a montré que des négociations, des propositions formelles d'arbitrage n'ont point arrêté l'Allemagne dans sa résolution d'agression (2). »

Dans cette critique, nous nous permettrons d'aller encore plus loin que M. AUGAGNEUR : à son avis, la question de la création d'une armée internationale mérite d'être reprise.

(1) VICTOR AUGAGNEUR : Rapport fait au nom de la Commission chargée d'examiner le projet de loi portant approbation du traité de paix conclu à Versailles le 28 juin 1919 (Partie I — Pacte de la Société des Nations).

(2) AUGAGNEUR : *Loc. cit.*

Nous pensons, au contraire, qu'il paraît préférable d'y renoncer dès maintenant et qu'il est même dangereux de placer le plus petit espoir dans une institution de ce genre.

Pendant les longues délibérations de la conférence de la Paix les plénipotentiaires n'ont pu aboutir sur ce point à aucune décision pratique.

Comment seront fixés les contingents à fournir par chaque Etat ?

Comment sera assuré le commandement ?

Ce sont là autant de problèmes dont la solution a été laissée en suspens. Rien ne permet de prévoir, semble-t-il, que dans l'avenir on puisse les résoudre.

De plus, le désarmement est à la base de la création de l'armée internationale, car les puissances, surtout dans l'état actuel de leurs finances, ne peuvent songer à entretenir à la fois cette armée et une armée propre.

Et nous ne trouvons également dans le pacte, en ce qui concerne le désarmement, qu'une déclaration de principe sans obligation et sans sanctions, une simple invitation adressée aux puissances signataires.

Les Etats consentiront-ils jamais à limiter leurs armements à de seules forces de police intérieure ?

Nous ne le croyons pas, car ce serait opposé à la politique séculaire de toutes les grandes puissances, et, dès maintenant, certaines d'entre elles, et non des moindres, ne paraissent nullement disposées à y renoncer.

Nous ne pouvons terminer ce bref examen du pacte de la Ligue des Nations sans ajouter que : « s'il pose trop de principes dont aucune sanction n'assure l'exécution, s'il fait des recommandations généreuses et s'il donne trop souvent des avis ou des conseils, au lieu d'édicter des ordres ou de formuler des prohibitions, suivis d'effets, la faute n'en est pas aux représentants de la France (1) ».

En résumé, les détracteurs de la Ligue des Nations nous paraissent être bien près de la vérité, et, comme nous l'avons dit plus haut, leurs critiques peuvent s'appliquer à notre travail.

Mais le rôle du *droit* international n'est-il pas de proposer des solutions aux problèmes soulevés dans les rapports entre Etats ?

(1) L. BARTHOU : Rapport général fait au nom de la Commission chargée d'examiner le projet de loi portant approbation du traité de paix conclu à Versailles le 28 juin 1919, p. 25.

Nos conclusions, comme toutes les règles posées en droit pur, n'ont d'application possible que s'il se trouve des pays suffisamment puissants pour les faire observer.

A cet égard on ne peut que se réjouir de voir aujourd'hui la force aux mains des Etats qui ont le respect de leurs engagements, telles l'Angleterre et la France, tandis qu'une grande nation qui a toujours fait preuve de mauvaise foi, nous avons nommé l'Allemagne, est réduite à l'impuissance.

On ne peut que regretter profondément le fait que la France se soit engagée à rendre dans un délai de quinze années un de ses gages les plus essentiels : l'occupation des têtes de pont du Rhin, alors que l'Angleterre, par la suppression de la flotte allemande, a su s'assurer la domination des mers pour une période beaucoup plus longue.

CONCLUSION

A la lumière des enseignements de nos Maîtres, et après examen des plus récents traités et conventions intervenus entre Etats, nous nous sommes proposé de dégager le principe d'après lequel devrait être désormais réglée, par le droit international, la question de la réparation des dommages de guerre.

Nous sommes arrivés à la conclusion que cette question, si complexe et si délicate, peut être ramenée à un seul critère: par cela seul qu'un Etat refusera de comparaître devant les tribunaux internationaux et préférera recourir à la force, il sera présumé en faute et, dès lors, en *droit*, répondra de toutes les suites de son attitude. Les charges de la guerre, de quelque nature qu'elles soient, les frais de guerre comme les dommages de guerre, seront *ipso facto* mis à son compte.

Il n'y aura plus, comme aujourd'hui, à faire l'impossible départ entre les actes licites et les actes illicites. La guerre, et non plus seulement certaines méthodes de la faire, doit être rayée de la liste des procédés *légitimes* pour la solution des conflits internationaux.

Nous ne pouvons d'ailleurs prétendre qu'à poser une conclusion purement doctrinale, car, en dernière analyse, il est évident que le fait sera souvent très différent du droit. Non pas, — il est permis de l'espérer, — entre Etats dont les gouvernants tiendront à s'élever vers un certain idéal de justice et d'humanité, et pour lesquels le respect des engagements contractés l'emportera sur toute autre considération, mais chez ceux pour qui la Force primera toujours le Droit. A ceux-là, il faudra pouvoir opposer la Force, unie au Droit, de telle sorte que soit toujours assuré le triomphe du Droit, par la Force.

TABLE DES MATIÈRES

BIBLIOGRAPHIE.	5
INTRODUCTION — Le Problème	7
CHAPITRE I — Les Précédents :	11
Traité de 1815	12
Traité de 1871	13
L'Œuvre de La Haye.	16
CHAPITRE II — Le Traité de Versailles du 29 juin 1919.	37
CHAPITRE III — De la destination des indemnités de guerre.	51
CHAPITRE IV — Une solution de la question de la réparation des dommages de guerre	57
CONCLUSION.	67



PARTS, IMP. PAUL DUPONT (B). 620.11.20
